

Universidade Federal de Minas Gerais
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

MARIANA APARECIDA DIAS

**CENTRALIZAÇÃO NO PROCESSO DE
FORMAÇÃO DA AGENDA LEGISLATIVA DO
EXECUTIVO NO BRASIL
(1995-2010)**

Belo Horizonte

2014

Universidade Federal de Minas Gerais
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

MARIANA APARECIDA DIAS

**CENTRALIZAÇÃO NO PROCESSO DE FORMAÇÃO DA
AGENDA LEGISLATIVA DO EXECUTIVO NO BRASIL
(1995-2010)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito para obtenção do título de mestre em Ciência Política.

Orientadora: Doutora Magna Maria Inácio

Belo Horizonte

2014

320	Dias, Mariana Aparecida.
D541c	Centralização no processo de formação da agenda
2014	legislativa do executivo no Brasil (1995-2010) [manuscrito] / Mariana Aparecida Dias. - 2014.
	143 f.
	Orientadora: Magna Maria Inácio.
	Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.
	Inclui bibliografia.
	1. Ciência política – Teses. 2. Presidencialismo – Teses. I. Inácio, Magna, 1968- II. Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

UFMG

ATA DA DEFESA DA DISSERTAÇÃO DA ALUNA MARIANA APARECIDA DIAS

Realizou-se, no dia 13 de março de 2014, às 15:00 horas, na Sala da Congregação da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, da Universidade Federal de Minas Gerais, a defesa de dissertação, intitulada “*Centralização no Processo de Formação da Agenda Legislativa do Executivo no Brasil (1995-2010)*”, apresentada por MARIANA APARECIDA DIAS, número de registro 2011668004, graduada no curso de CIÊNCIAS SOCIAIS, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em CIÊNCIA POLÍTICA, à seguinte Comissão Examinadora: Profa. Magna Maria Inácio - Orientadora (DCP/UFMG), Prof. Lucio Remuzat Rennó Junior (UnB), Prof. Marcelo Martins Vieira (DCP/UFMG).

A Comissão considerou a dissertação:

Aprovada

Reprovada

Finalizados os trabalhos, lavrei a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada pelos membros da Comissão.

Belo Horizonte, 13 de março de 2014.

Profa Magna Maria Inácio – Orientadora
(DCP/UFMG)

Prof. Lucio Remuzat Rennó Junior
(UnB)

Prof. Marcelo Martins Vieira
(DCP/UFMG)

**Para mamãe e papai, que são meu motivo e minha força.
Para o Rafa, que é meu presente e meu futuro**

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, que dedicaram suas vidas para que eu tivesse o melhor e para que eu fosse o meu melhor. É o desejo de não decepcioná-los que me faz persistir.

Agradeço a todas e todos que possibilitaram a realização desse trabalho. À professora Magna Inácio, que há alguns anos me mostrou que era possível adentrar esse campo, apesar dos desafios e incertezas. Que orientou a elaboração deste trabalho e participou ativamente do meu amadurecimento sobre o assunto. Agradeço-a, sobretudo, por não ter desistido de mim e ter possibilitado a conclusão desse processo.

Agradeço também à CAPES, que através da bolsa REUNI, permitiu que eu me dedicasse inteiramente a essa dissertação. E ao Alessandro, pela boa vontade e delicadeza constantes.

Às professoras e professores do departamento de Ciência Política da UFMG pelas oportunidades, pela confiança e pela generosidade. Em especial agradeço à professora Vera Alice, à professora Claudia Ferres e ao professor Carlos Ranulfo, pois foi através deles que a Ciência Política passou a fazer parte da minha vida. Ao professor Bruno Reis, antes de tudo, agradeço pela humanidade.

Meu muito obrigada à Mariana Batista que generosamente, mesmo sem termos nenhum vínculo anterior, me cedeu o banco de dados que foi parte fundamental da elaboração dessa dissertação.

Agradeço ao feminismo, que me fez uma pessoa melhor. E às músicas que me permitiram ficar com os pés no chão e realizar essa tarefa solitária e árdua que é escrever.

Agradeço imensamente ao Gino Freddy, que ao longo desses anos deixou de ser um médico e se tornou um companheiro de caminhada. Jamais conseguirei retribuir a sua dedicação e compreensão. Os altos e baixos foram (e ainda serão) muitos e ter alguém para compartilhar todas as dificuldades sem nenhum tipo de julgamento ou cobrança foi essencial para que eu estivesse aqui hoje.

Às amigas e aos amigos que completam a minha vida e, apesar das minhas faltas, insistem em me encher de amor e sorrisos.

À dindinha, por me oferecer a segurança de que meus pais não estarão sozinhos.

Agradeço à Regina, pelo exemplo de alegria, força e confiança. À Helena, pelos mimos, pelo carinho, pelos desabafos. E agradeço à Rosa, que me acolheu, me abriu as portas da sua casa, acreditou na minha capacidade profissional e se preocupa com minha saúde e minha alegria.

Por fim e por princípio agradeço ao Rafa por ser minha companhia constante, me garantir risadas diárias, respeitar as minhas dificuldades, dividir a sua vida comigo, me ajudar a carregar os fardos que às vezes pesam demais e ter o (a) braço mais macio do que qualquer travesseiro.

*Conheça todas as teorias,
domine todas as técnicas,
mas ao tocar uma alma humana, seja apenas outra alma humana.*

Carl Jung

RESUMO

O capítulo 1 apresenta e debate a literatura sobre delegação em governos multipartidários. Em seguida trata do caso brasileiro privilegiando a discussão sobre o presidencialismo de coalizão no país, seu desenvolvimento histórico e suas características institucionais. O capítulo 2, por sua vez, apresenta os dados utilizados nas análises estatísticas. A partir da descrição desses dados e das contribuições da literatura é explicado o processo de definição e classificação das variáveis dependentes. O objetivo dessa seção é identificar as estratégias de centralização que estão expressas na autoria das proposições legislativas do executivo. Uma vez identificadas as variáveis dependentes, o capítulo volta sua atenção para as variáveis independentes que são pertinentes para as análises. Essas variáveis também são descritas e, a partir daí, são apresentadas as hipóteses que são informadas pela literatura pertinente. Todas essas hipóteses são testadas através de modelos bivariados que tem por objetivo apenas demonstrar a existência e o sentido de alguma relação entre variáveis dependentes e independentes. O capítulo 3 apresenta e interpreta as análises estatísticas multivariadas realizadas a fim de identificar com mais precisão como a variação das variáveis independentes interfere na chance de uma proposta de lei proposição sofrer centralização através da autoria.

Palavras-Chave: Instituições Políticas. Poder Executivo.

ABSTRACT

Chapter 1 introduces and discusses the literature on delegation in multiparty governments. Then, it deals with the Brazilian case, focusing on the discussion of coalition presidentialism in the country, its historical development and its institutional characteristics. Chapter 2, in turn, presents the data used in statistical analyses. From the description of these data and contributions from the literature, the process of defining and classifying the dependent variables is explained. The objective of this section is to identify as a centralization goal that are expressed in the authorship of the executive's legislative proposals. Once the dependent variables have been identified, the chapter turns its attention to the independent variables that are relevant to the analyses. These variables are also eliminated and, from there, the hypotheses that are informed by the pertinent literature are put forward. All these hypotheses are tested using bivariate models that aim only to demonstrate the existence and make some difference between the dependent and independent variables. Chapter 3 presents and interprets the multivariate statistical analyzes carried out in order to more accurately identify how the variation of the independent variables interferes with the chance of a proposed law being centralized through authorship.

Keywords: Political Institutions. Executive Branch.

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1: Percentual das autorias por tipo de ministério, por possível autor, por proposição.....	68
Tabela 2: Autoria por tipo de ministério em relação a todas as autorias.	70
Tabela 3: Quantidade de ministros e de pastas ministeriais por partido, por presidente.....	74
Tabela 4: Percentual de autorias por tipo de partido, por possível autor, por proposição.....	75
Tabela 5: Percentual de autorias por tipo de partido e tipo de ministério, sobre o total e autorias	77
Tabela 6: Autorias por grau de centralização, sobre total de proposições.	87
Tabela 7: Grau de centralização da agenda legislativa do executivo por coalizão	100
Tabela 8: Duração e produção legislativa das coalizões.....	101
Tabela 9: Apoio legislativo, quantidade de partidos e média de autores por coalizão.....	102
Tabela 10: Testes de diferenças entre as médias do tamanho do apoio legislativo por tipo de autor	103
Tabela 11: Teste de diferença entre as médias da quantidade de partido por tipo de autor	104
Tabela 12: Coalescência, partidarismo no gabinete e tamanho relativo do partido do presidente em relação aos outros partidos da coalizão	105
Tabela 13: Teste de diferença entre as médias da coalescência por tipo de autor	107
Tabela 14: Teste de diferença entre as médias do grau de partidarismo por tipo de autor	109
Tabela 15: Teste da diferença entre médias do tamanho relativo do partido do presidente sobre os demais partidos da coalizão, por tipo de autor	110
Tabela 16: Dispersão ideológica, distância entre o partido do presidente e do partido mais distante dele no espectro ideológico, por coalizão	111
Tabela 17: Diferença entre as médias da dispersão ideológica por tipo de autoria.	113

Tabela 18: Teste de diferença entre as médias de dispersão ideológica por tipo de autor	114
Tabela 19: Poder explicativo de cada componente da análise fatorial.....	116
Tabela 20: Comunalidades entre as variáveis originais e os componentes extraídos	116
Tabela 21: Percentual do tipo de lei por mandato, sobre o total de proposições	118
Tabela 22: Percentual de autorias por grau de centralização, por tipo de lei, sobre total de proposições	121
Tabela 23: Percentual de autorias por grau de centralização, por área da política, sobre total de proposições	122
Tabela 24: Regressão logística – Autoria da presidência.....	126
Tabela 25: Regressão Logística – Autoria dos três ministérios centrais.	129
Tabela 26: Regressão Logística – Autoria do partido do presidente e de ministros sem partido.....	134
Tabela 27: Regressão Multinomial Logística – Grau de centralização da autoria	139

ÍNDICE DE QUADROS, FIGURAS E GRÁFICOS

Figura 1: Núcleo do Governo no Brasil	50
Quadro 1: Hipóteses	54
Gráfico 1: Percentual das autorias por tipo de partido, sobre total de autorias..	76
Gráfico 2: Percentual de autoria por tipo de ministério, sobre total de autorias.	81
Gráfico 3: Percentual de autorias por tipo de ministério e tipo de partido, sobre o total de autorias.....	82
Gráfico 4: Percentual de autorias por tipo de ministério, sobre total de proposições	83
Gráfico 5: Percentual de proposições que tem pelo menos um autor filiado ao partido do presidente ou sem vínculo partidário.	84
Gráfico 6: Participação da presidência na autoria das proposições em cada coalizão.	94
Gráfico 7: Participação dos ministérios da Justiça, Planejamento e Fazenda na autorias das proposições em cada coalizão.	96
Gráfico 8: Participação dos ministérios sob tutela do partido do presidente ou de ministros sem filiação partidária na autoria das proposições em cada coalizão	98
Gráfico 9: Percentual de autorias da presidência por tipo de lei, sobre o total de proposições.....	119
Gráfico 10: Percentual de autorias dos três ministério centrais por tipo de lei, sobre total de proposições	119
Gráfico 11: Percentual de autorias do partido do presidente por tipo de lei, sobre total de proposições.	120
Gráfico 12: Percentual de autorias de outros partidos, por tipo de lei, sobre total de proposições.....	120

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
CAPÍTULO I - Poder Executivo e Formulação da Agenda Legislativa em Governos de Coalizão.....	19
1.1 A Formulação da Agenda Legislativa no Executivo Brasileiro.....	19
1.2 A delegação no executivo em governos de coalizão.....	28
1.3 Discricionariedade Ministerial.....	32
1.4 Pensando o Caso Brasileiro	40
1.5 As Prerrogativas do Presidente	47
1.6 A Presidência.	49
1.7 As Atribuições Ministeriais.....	51
1.8 Hipóteses	53
CAPÍTULO II – A Centralização Presidencial na Autoria das Proposições Legislativas do Executivo	57
2.1 Construindo as Variáveis Dependentes.....	60
2.2 Dimensões Explicativas do Grau de Centralização da Formulação da Agenda Legislativa do Executivo	88
2.3 Variáveis de Controle.....	121
CAPÍTULO III - Centralização da Autoria Agenda Legislativa do Executivo: o que Realmente Conta?	123
3.1 Análises multivariadas.....	125
3.2 Uma visão geral sobre os resultados.	144
CONSIDERAÇÕES FINAIS	151
BIBLIOGRAFIA	157

INTRODUÇÃO

O presente trabalho se debruça sobre o processo de formulação da agenda de políticas públicas do poder executivo brasileiro. O problema de pesquisa que orienta essa dissertação é: em um primeiro momento identificar quais estratégias são utilizadas pelo presidente para centralizar a formulação da agenda a partir da autoria das proposições. E, em seguida, estabelecer quando e porque o presidente se vale da centralização das proposições legislativas através das suas autorias.

O primeiro ponto a ser salientado aqui é que o poder executivo não é um ator unitário e o presidente da república, os partidos da coalizão governativa e os ministros de estado são atores fundamentais para a compreensão do conteúdo da agenda proposta. O presidencialismo de coalizão fomenta a interação entre esses atores e é a partir dela que as prioridades e escolhas do governo serão, em grande parte, definidas. Os grupos e as pessoas que integram o poder executivo possuem recursos e interesses diferenciados e, por isso, o processo decisório inclui delegação e coordenação de todos os atores envolvidos. A centralização aparece complementando esses dois processos na medida em que o ator que possui maiores recursos (no caso o presidente) percebe que os demais tem incentivos para agir de maneira independente e desviante.

No Brasil, a agenda legislativa do poder executivo é formulada pelos atores inseridos nos ministérios, nas secretarias de Estado e na estrutura da

presidência. Para o presidente, os custos de controlar todo o processo são muito altos, além disso, para manter o apoio dos partidos da coalizão é preciso garantir-lhes algum nível de autonomia na condução das políticas ministeriais (ou das secretarias). Por isso o presidente delega cargos ministeriais e deixa parte da agenda sob os cuidados desses atores. Entretanto, nesse processo de delegação, alguns contextos podem indicar ao presidente que são muitas as chances desses atores perseguirem uma agenda distante de sua preferência inicial. Nessas situações, a centralização das autorias das proposições legislativas é uma estratégia viável para o presidente (ou seus agentes mais próximos) defenderem suas posições.

É preciso ter em mente que, cada ator possui um arsenal distinto de instrumentos e possibilidades para garantir que seus interesses sejam absorvidos pela agenda. Este trabalho argumenta que diferentes características da coalizão e de seus integrantes conformarão cenários que oferecerão diferentes incentivos para os atores mobilizarem esses recursos. Coalizões mais conflituosas, por exemplo, compreenderão um escopo maior de preferências e o presidente terá maiores incentivos para centralizar o processo de formulação da agenda legislativa do executivo.

Levando-se em consideração o repertório de ações do presidente da república admite-se aqui que esse ator é privilegiado nos processos de barganha que ocorrem no executivo. As prerrogativas que acumula garantem que ele ocupe uma posição de protagonista e consiga, em boa medida, coordenar a ação dos

demais atores. Através da análise das autorias das proposições que compõe a agenda legislativa do executivo, esse trabalho pretende identificar quando e como o chefe do executivo (ou seja, o presidente da república) tem incentivos para centralizar a formulação dessa agenda. Destarte, a centralização será identificada pela participação de agentes do presidente na autoria das proposições. Posto isso, as perguntas de pesquisa que se buscará responder são: Quais são as estratégias centralizadoras utilizadas pelos presidentes e que estão expressas nas autorias das proposições legislativas do executivo. Quais fatores produzem maior incentivo e em quais contextos o presidente da república utiliza essas estratégias?

O período estudado compreende do primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso até o segundo mandato do Presidente Luis Inácio Lula da Silva (1995 a 2010). Esse recorte temporal foi feito tendo como base os seguintes critérios: período pós-constitucional da República Federativa do Brasil e governos com mesma duração dos mandatos a fim de favorecer a comparabilidade.

A unidade de análise do estudo é a proposição legislativa. É a partir da autoria dessas proposições que serão mapeadas e classificadas as estratégias de centralização que o presidente utiliza. O pressuposto é que o momento da formulação da proposição legislativa é privilegiado para que o presidente busque evitar que os ministros tomem posições afastadas de seus interesses.

Tendo recursos para mobilizar diferentes atores, o presidente poderá utilizá-los estrategicamente a fim de minimizar os riscos de perda de agência.

A hipótese central desse trabalho é que a chance de uma proposição ser centralizada em favor dos interesses do presidente está positivamente relacionada ao grau de conflito interno à coalizão governativa. A investigação do processo de centralização da formulação agenda legislativa do executivo através da autoria das proposições será empreendida nas seguintes etapas:

O capítulo 1 apresenta e debate a literatura sobre delegação em governos multipartidários. Em seguida trata do caso brasileiro privilegiando a discussão sobre o presidencialismo de coalizão no país, seu desenvolvimento histórico e suas características institucionais.

O capítulo 2, por sua vez, apresenta os dados utilizados nas análises estatísticas. A partir da descrição desses dados e das contribuições da literatura é explicado o processo de definição e classificação das variáveis dependentes. O objetivo dessa seção é identificar as estratégias de centralização que estão expressas na autoria das proposições legislativas do executivo. Uma vez identificadas as variáveis dependentes, o capítulo volta sua atenção para as variáveis independentes que são pertinentes para as análises. Essas variáveis também são descritas e, a partir daí, são apresentadas as hipóteses que são informadas pela literatura pertinente. Todas essas

hipóteses são testadas através de modelos bivariados que tem por objetivo apenas demonstrar a existência e o sentido de alguma relação entre variáveis dependentes e independentes.

O capítulo 3 apresenta e interpreta as análises estatísticas multivariadas realizadas a fim de identificar com mais precisão como a variação das variáveis independentes interfere na chance de uma proposta de lei proposição sofrer centralização através da autoria.

CAPÍTULO I - Poder Executivo e Formulação da Agenda Legislativa em Governos de Coalizão

Neste primeiro capítulo será construído o modelo analítico que orienta o estudo em tela. O principal suporte para isso será da literatura que trata da composição e do funcionamento do poder executivo nos governos multipartidários. Os conceitos de delegação e centralização são balizadores dessa discussão e guiarão a análise empreendida nesse estudo. Em seguida o caso brasileiro é apresentado, com ênfase nas características institucionais do presidencialismo de coalizão no país e nos recursos que o presidente possui para garantir que seus interesses sejam expressos na formulação da agenda legislativa do executivo.

1.1 A Formulação da Agenda Legislativa no Executivo Brasileiro.

Essa dissertação analisa a autoria das proposições legislativas do executivo, ou seja, de políticas públicas, através da perspectiva institucionalista. O aspecto institucional da política está calcado na identificação do estado enquanto parte de um sistema político, dotado de estruturas e atividades que, inter-relacionadas, funcionam para produzir alocações de recursos. Quer dizer, o conceito de sistema implica uma série de instituições e atividades na sociedade que funcionam para transformar demandas em decisões imperativas. Diante disso, *a política (policy)* é definida como uma série de atividades políticas interligadas, às quais diversos setores da sociedade buscam influenciar, de acordo com seu nível de organização e de articulação,

no sentido de inserir suas próprias demandas na agenda governamental. É importante aqui ressaltar que as políticas públicas não são produzidas apenas pelo executivo federal no Brasil. O poder legislativo e os outros níveis da federação (estados e municípios) também são responsáveis pela concepção/formulação, implementação e avaliação de políticas públicas. Entretanto, para a presente dissertação o enfoque recairá sobre o processo decisório no interior do gabinete presidencial.

No contexto da abordagem institucionalista, Para analisar os custos e ganhos dos diferentes cursos de ação disponíveis para os atores é importante entender o lugar onde as intenções podem ser transformadas em resultados efetivos. A forma de estruturação do governo e a distribuição das responsabilidades pelo provimento de bens e serviços públicos estruturam o ambiente no qual as decisões políticas serão tomadas. Na fase da concepção ou formulação das políticas, a identificação da agenda de problemas a serem solucionados decorre de um conjunto complexo de interações e decisões políticas. Neste sentido, torna-se relevante o estudo dos processos de associação, de articulação dos interesses, de formação de alianças políticas e da estrutura de delegação que vão definir a agenda.

Apesar de não ser o único formulador de políticas públicas no Brasil, o executivo federal ganha destaque nesse estudo pelo papel que ocupa nesse processo. Este papel privilegiado remonta dos anos 60 e se consolida após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Ao mesmo tempo em que

coordena os interesses de vários atores, o executivo federal formula e propõe a agenda que, em grande parte, é aprovada (Figueiredo e Limongi, 1999).

O presidencialismo de coalizão brasileiro surge em um contexto federativo, multipartidário e com a divisão de poderes entre executivo, legislativo e judiciário. Graças à fragmentação partidária do sistema, os partidos que vencem as eleições presidenciais tem dificuldade para alcançar a maioria das cadeiras legislativas e encontram na formação de coalizões governativas uma estratégia plausível para assegurar a estabilidade do governo. É no poder executivo que essas coalizões se consolidam, uma vez que o presidente cede cargos desse poder para membros dos outros partidos da coalizão em troca do apoio legislativo. Entretanto, apesar de distribuir cargos de liderança, o presidente tem amplos poderes garantidos constitucionalmente que o colocam em posição privilegiada para coordenar a ação desses autores que trarão os interesses do partido no legislativo para a negociação interna ao executivo (Figueiredo & Limongi, 1999; Amorim Neto, 1998; Anastasia, Melo & Santos, 2003; Pereira & Muller, 2002).

Dessa forma, o estudo do funcionamento do executivo federal no Brasil se apresenta como primordial para o entendimento dos processos de formulação da agenda, o reconhecimento dos atores e suas principais estratégias para influenciar os resultados obtidos.

Para Kingdon (2003) uma questão, ou uma situação socialmente percebida só passa a ser um problema quando os formuladores de políticas acreditam que devem fazer algo a respeito. Para o autor, graças à complexidade e à quantidade de questões que se apresentam aos formuladores de políticas públicas apenas algumas delas são realmente consideradas durante um momento. Estas compõem a chamada agenda decisional do governo: um subconjunto da agenda governamental que engloba problemas prontos para uma decisão ativa dos formuladores de políticas e que estão prestes a se tornarem políticas.

O ponto fundamental é que as instituições nunca determinam por si só o resultado político. Mas a perspectiva adotada aqui focaliza a maneira como as instituições moldam os objetivos dos atores políticos e a forma como elas estruturam as relações de poder entre eles, privilegiando alguns e colocando outros em desvantagem.

Tendo em vista esse escopo analítico, é pertinente reconhecer que o executivo brasileiro tem papel central na proposição de políticas públicas. Dessa forma, o estudo da formulação de agenda e produção das políticas públicas deve levar em conta as características do presidencialismo brasileiro que afetam a conformação do executivo. Talvez o principal ponto a ser ressaltado aqui é que o Executivo que resulta do presidencialismo de coalizão não pode ser tratado como um ator unitário. Trata-se de um corpo formado por diferentes partidos, estruturas institucionais, atores e interesses e é na interação desses

componentes que emergem os conflitos por recursos e políticas. Seria ingênuo imaginar que os partidos que se aliam ao governo o fazem interessados apenas em ocupar cargos nos ministérios, conforme afirmam Strøm & Müller (1999), políticos se interessam por cargos, políticas públicas e votos. Certamente esses partidos possuem interesses definidos sobre determinadas políticas, assim como o presidente e seu partido também possuem preferências sobre algumas áreas ou temas.

O presente trabalho se alinha aos estudos que se debruçam sobre a relação executivo-legislativo ao assumir que a produção legislativa do executivo no Brasil é, em grande medida, resultado de barganhas conduzidas entre a arena legislativa e executiva (Limongi e Figueiredo, 2009). Afinal, apesar dos amplos poderes que possui, não é viável para o presidente “atropelar” sistematicamente os interesses dos partidos que compõe a coalizão governativa. Essa atitude certamente comprometeria a estabilidade da coalizão. Além disso, conforme Limongi e Figueiredo (2009) argumentam, mesmo em uma versão extremamente pessoal do presidencialismo, ele não seria capaz de formular toda a agenda de políticas públicas. Por outro lado, apesar dos ministros/ministérios possuírem considerável autonomia para formular políticas públicas, não é razoável assumir que eles possam defender políticas drasticamente contrárias às preferências do restante da coalizão impunemente. Nesse sentido, é importante conhecer as características das coalizões governativas, o equilíbrio entre as forças dos atores, a distância entre suas preferências e as possíveis estratégias de ação para entender a formulação das proposições legislativas no interior do executivo. Para o caso

brasileiro, a negligência em relação a esses fatores constitui um problema, uma vez que a produção acadêmica nacional vem demonstrando a importância deles e a sua contribuição para o entendimento dos resultados das interações entre atores inseridos no ambiente político.

Em 1992, Shugart e Carey lançaram um livro que comparou o presidencialismo em diferentes democracias e mostrou as variações que podem ocorrer dentro desses sistemas de governo. Inácio (2006) argumenta que certamente o principal achado do livro foi a relevância dos poderes legislativos do executivo para caracterização do sistema político. No Brasil, por exemplo, na atual experiência democrática, a atuação descoordenada e competitiva do legislativo tem sido restringida pela concentração de poderes do executivo. Essa concentração de poderes, para além de outros resultados, minimiza a chance da paralisia decisória que colocaria o sistema em risco. Ainda como resultado da concentração de prerrogativas pelo executivo federal, observa-se que desde a promulgação da Constituição em 1988 até 2007, a agenda do governo apresentada pelo executivo tem taxas de aprovação de 75% e complementarmente temos que a 83% das iniciativas que se tornam lei são oriundas do executivo (Figueiredo & Limongi, 2007). Essas taxas não divergem muito das encontradas em estudos sobre governos parlamentaristas (Figueiredo, 2004). Tendo como base esses resultados, que decorrem da articulação de executivo e legislativo através da coalizão governativa no Brasil, poder-se-ia aproximar o funcionamento do presidencialismo de coalizão brasileiro ao de governos parlamentaristas (Figueiredo e Limongi, 2007).

Laver e Shepsle realizaram um estudo cujo enfoque recaiu nos poderes de agenda do executivo e não nas diferenças entre sistemas de governo. Embora este estudo tenha como foco sistemas parlamentaristas, ele propõe hipóteses interessantes e que podem ser testadas para o caso brasileiro. De acordo com Figueiredo (2004), os principais resultados desse estudo são: a composição partidária do gabinete afeta a política governamental, importantes políticas públicas são formuladas pelos ministros responsáveis por departamentos ou áreas de políticas específicas; os ministros têm mais importância do que a burocracia de suas áreas e, os ministros tem pouca importância nas áreas de jurisdição de outro ministério. Laver e Shepsle argumentam ainda que para os partidos que participam da coalizão governativa o cargo ministerial não é o fim último das negociações, ao contrário, os partidos e seus membros tem interesses por políticas públicas específicas e daí emergem conflitos intracoalizão e intrapartidários.

Conforme Inácio (2006), Laver & Shepsle argumentam que os ministros possuem discricionariedade para definir a agenda de seus ministérios de maneira que possam aproximá-la de suas preferências individuais ou partidárias. Nesse sentido, o presidente não teria condições de coordenar as proposições da coalizão. Entretanto,

“A análise da dinâmica recente dos governos de coalizão coloca em xeque a tese da discricionariedade ministerial. Parte da atenção tem recaído sobre a presença de mecanismos institucionais voltados para a articulação e coordenação da coalizão no

âmbito do gabinete, os quais acabam por preservar a liderança do chefe de governo.”
(INÁCIO, 2006:7)

No Brasil, a partir dos estudos seminais de Figueiredo e Limongi (1995 e 1996) a relação executivo-legislativo ganhou espaço privilegiado na pauta de estudos institucionais. Diversos autores (Amorim Neto 1998 e 2006; Figueiredo e Limongi 1999; Inácio 2006) reconhecem que é o executivo que concentra os maiores recursos e reconhecem também sua preponderância na coordenação da coalizão governativa e na proposição de políticas públicas. Nesse cenário é no mínimo curioso pensar que ainda são poucos os estudos que tem o executivo brasileiro como enfoque central e que buscam mapear o seu funcionamento e relacionar as características específicas do presidencialismo de coalizão brasileiro à produção de políticas públicas.

Ainda no que diz respeito à centralidade do poder executivo na formulação da agenda decisional de políticas públicas, Limongi e Figueiredo (2009) propõem que se abandone a ideia de uma agenda dual que traduza os conflitos entre executivo e legislativo. Segundo a autora, no contexto do presidencialismo de coalizão o que existe é uma agenda da maioria que incorpora as demandas dos atores dos partidos da coalizão, e isso inclui aqueles que ocupam cargos no legislativo. Dessa maneira as proposições legislativas do executivo não dizem respeito apenas aos atores desse poder, mas também à coordenação das preferências todos que integram os partidos que nele ocupam cargos. Limongi e Figueiredo (2009) argumentam ainda que o presidente não tem

recursos para controlar a formulação de todas as proposições legislativas do executivo, tendo assim que delegar funções para seus agentes, no caso ministros e secretários. Esse cenário coloca em tela questões inerentes à relação *principal-agent* e aos riscos de perda de agência.

Em seu artigo, Limongi e Figueiredo (2009) não ressaltam os aspectos institucionais que fortalecem o presidente e o colocam em um local privilegiado para conduzir a coordenação da coalizão. Nesse ponto a presente dissertação se distancia deste trabalho, na medida em que considera que essa agenda da maioria não é fruto apenas da coordenação das preferências dos atores envolvidos, mas sim da coordenação desses atores sob as estratégias disponíveis ao presidente. Identificar e analisar essas estratégias e os mecanismos que o presidente dispõe para coordenar a coalizão é importante para que se possa saber em que medida ele consegue influenciar a formulação da agenda. Inácio (2012), Batista (2012) e Rennó e Gaylord (2012) já sinalizaram que a centralização da agenda do executivo nas mãos do presidente é exercida de fato e que tem variado tanto no que diz respeito ao volume de proposições sob sua influência direta, quanto no que se refere às estratégias utilizadas para viabilizar a centralização. O presente trabalho propõe que, as prerrogativas do chefe de governo o colocam em um local privilegiado para coordenar a coalizão e que as características dos atores que integram a coalizão e as especificidades da interação resultante irão influenciar quando e como o presidente agirá no sentido de restringir a discricionariedade ministerial.

1.2 A Delegação no Executivo em Governos de Coalizão

A centralização da formulação da agenda legislativa do executivo não é o único mecanismo de interação entre o chefe desse poder e os demais atores da coalizão governativa. Delegação e coordenação são dois conceitos chaves para compreender o ambiente no qual a centralização se faz presente.

Huber e Martinez-Gallardo (2008) mobilizam os conceitos de seleção adversa (*adverse selection*) e de risco moral (*moral hazard*) para analisar a satisfação dos líderes partidários com a atividade ministerial. O problema de seleção adversa deriva da incerteza sobre os incentivos e habilidades individuais para executar política partidária como ministro. Ele diz da capacidade do *principal* selecionar um ministro capaz de perseguir a sua agenda. As trocas de ministros são mais frequentes em contextos nos quais o problema de seleção adversa é mais severo. O risco moral, por sua vez, deriva do fato de que alguns ministros, após nomeados, por incompetência ou preferência política, irão tomar atitudes contrárias aos interesses do *principal*. Mais uma vez, quanto mais severo o desvio moral, menor a estabilidade dos postos ocupados nos ministérios.

De acordo com Laver e Shepsle (1996), a escolha dos ministros é uma proxy eficiente da agenda do governo. Isso porque a formulação de políticas públicas

exige especialização e elevada qualificação, transformando assim os ministérios em lugar de excelência para essa atividade. Por sua vez, as preferências do partido que ocupa uma pasta ministerial condicionam as políticas públicas gestadas nessa área.

O modelo proposto por esses autores tem como base a análise de democracias parlamentaristas multipartidárias na Europa. Ainda de acordo com eles, são poucos os ministérios chave, poucos os partidos políticos que reconhecidamente privilegiam determinada área e também poucos os políticos gabaritados para ocuparem o cargo de ministros (o político precisa ter credibilidade perante o partido e ela é construída ao longo de uma carreira marcada por posições políticas bem definidas). A partir desses fatores, o modelo em questão assume que no momento de formação da coalizão as preferências de todos os atores são conhecidas.

Importante frisar que esses autores constroem essa argumentação tendo em vista sistemas parlamentaristas. A constituição e manutenção de gabinetes nesse contexto institucional diferem substancialmente do que ocorre no sistema presidencialista. Nesse último, a dissolução de um gabinete, ou a perda de apoio que implique na constituição de uma coalizão minoritária não resulta na queda automática do chefe do executivo. Além disso, no presidencialismo, devido aos recursos exclusivos do presidente e à sua eleição independente, os partidos da coalizão não possuem poder de veto e de voto

nos termos dos partidos no sistema parlamentarista no momento da definição do gabinete.

No modelo original, presume-se que os partidos políticos estão preocupados com os resultados das políticas públicas no momento da formação do gabinete. Riker (1962) argumenta que partidos formam coalizões principalmente porque tem interesse por ministérios¹. Entretanto, Laver e Shepsle (1996), defendem que os partidos tem interesses por políticas (e irão preferir aqueles ministérios responsáveis pelas políticas que mais interessam o partido). Apesar da ciência de que políticos podem estar interessados apenas em cargos ou em votos, é a preferência por políticas que guia a análise sobre construção dos gabinetes multipartidários e a agenda de políticas públicas desses gabinetes.

Outra redução para fins analíticos presente no modelo proposto por Laver e Shepsle (1996) é desconsiderar a preferência dos ministros no momento da sua seleção, uma vez que se assume que os ministros são agentes perfeitos de seus partidos. Dessa forma, a mudança de ministro não acarreta mudanças

¹ Muller e Strom (2000) atentam para uma questão importante na composição das coalizões multipartidárias, qual seja: a participação do partido que representa as preferências do político mediano e, o partido com maior bancada legislativa. Os autores argumentam que os partidos com essas características são cruciais para a formação de coalizões majoritárias. No caso brasileiro é possível identificar um só partido que agrega essas duas características: o PMDB. Além de geralmente apresentar preferências mais ao centro, esse partido teve a maior bancada em quase todas as coalizões formuladas no período. Certamente essa é uma boa explicação para o partido fazer parte de todos os governos entre 1995 e 2010 (ficando de fora apenas da primeira coalizão do primeiro mandato Lula). Mesmo com a extrema variação entre as posições políticas dos dois presidentes no período, o PMDB esteve presente nas coalizões encabeçadas por ambos.

na agenda do gabinete, desde que o mesmo partido se mantenha naquela pasta. Apesar do reconhecimento de que o partido não é um ator unitário, tratá-lo como tal é uma ferramenta metodológica que se sustenta por três pontos principais, quais sejam: i) os políticos (ministros) não tem incentivos para agirem individualmente todo o tempo, pois esse comportamento continuado abala a reputação do partido e conseqüentemente coloca em risco o apoio e os votos que esse partido recebe; ii) estudo empírico (Laver and Schofield, 1990) mostra que quase sempre os partidos entram e saem dos governos como um bloco (membros dos partidos não entram ou saem individualmente de governos); iii) gabinetes não agem de maneira independente das preferências do partido (Laver and Shepsle, 1994) e as políticas perseguidas serão as idealizadas pelo partido. Strom e Muller (2000) também discutem que existe uma incompatibilidade entre as análises sob a perspectiva da escolha racional e o fato de os partidos políticos serem agremiações sobre as quais não se pode atribuir motivações ou racionalidade. A sugestão dos autores para resolver esse dilema é desagregar o partido pelo viés hierárquico ou horizontal para capturar melhor as posições internas ao partido.² Apesar dessa ponderação, os autores admitem que a utilização de um posicionamento único para todos os membros do partido não gera grandes perdas para a análise uma vez que a ação unitária do partido tem sido regra nos estudos empíricos sobre o tema. A presente dissertação, com base nessas justificativas, também

² O presente trabalho utilizará os dados de Zucco (2011) para identificar as posições dos partidos no espectro ideológico. Apesar de não desagregar os membros do partido exatamente de acordo com o que é proposto por Strom e Muller (2000), Zucco faz algo semelhante ao coletar as informações de cada parlamentar do partido e a partir daí encontra o posicionamento partidário.

irá considerar as posições ideológicas dos partidos como *proxies* para as preferências dos ministros e do próprio presidente.

O quadro analítico esboçado é útil para compreender a dinâmica intracoalção no Brasil. Se nos casos analisados pelos autores os ministros são escolhidos pelos líderes partidários, no presidencialismo brasileiro é o chefe do executivo que exerce esse papel e é ele que enfrenta a possibilidade de fazer uma seleção equivocada. São as preferências políticas do presidente que podem ser contrariadas em caso de uma seleção equivocada ou do comportamento oportunista de um ministro. Se os autores citados estão preocupados em analisar como os riscos de *adverse selection* e *moral hazard* influenciam o processo de escrutínio pelo qual o ministro passa e a estabilidade dele, o presente trabalho tem por interesse perceber qual o impacto desses elementos sobre as estratégias de coordenação e centralização que o chefe do executivo exerce no presidencialismo brasileiro.

1.3 Discricionariedade Ministerial

Tendo em vista ainda o modelo supracitado, para Laver and Shepsle (1994) o partido não irá interferir na ação do seu ministro nem nas ações das outras pastas ministeriais. Isso porque todos os cálculos foram feitos durante a formação do gabinete de modo a evitar a perda de agência do presidente (e da coalizão por meio deste). Além disso, Andeweg (2000) argumenta em favor da

tese da rendição mútua, a partir da qual se deduz que existe de uma regra tácita de não interferência mútua entre os ministros, isto é, os ministros relutam em participar de decisões que não tem consequências diretas sobre suas pastas. Seriam dois os principais motivadores dessa rendição: i) Sobrecarga de trabalho à qual cada ministro já é submetido e dificuldade de ter informações e assessoria de qualidade sobre outras áreas; ii) Reciprocidade. Um ministro não interfere nos planos do outro para que o outro não interfira nos seus. A exceção seria quando uma proposta de um colega interfere em seu departamento, neste caso, a intervenção pode ocorrer e é considerada "legítima" pelos pares.

Segundo a tese da discricionariedade ministerial (Rhodes 1995: 21; Larsson 1997: 241; Müller 1994: 18; Strøm 1994: 47–48; Andeweg & Bakema 1994: 59; Timmermans 1994: 119; Thiébault 1994: 143; Müller-Rommel 1994: 158–159; King 1994: 207), o ministro tem habilidade de moldar a agenda das decisões coletivas do gabinete no que diz respeito à sua pasta. Dessa maneira, para além de apenas formularem o conteúdo das políticas para uma agenda definida anteriormente, os ministros formatam o conteúdo (ou os temas) da agenda de governo. É isso que permite assumir que a troca de partido em uma pasta ministerial implica em mudança na agenda do gabinete.

No momento da formação da coalizão que fará parte do gabinete, vários elementos estão em jogo (cargos em autarquias, postos na presidência, nas secretarias, até mesmo no Congresso). Apesar dos mecanismos de escolha

dos governos variarem de país para país, Laver e Shepsle (1996), argumentam que a lógica da formação do gabinete será sempre a mesma. E essa lógica não se limita à dimensão majoritária, ou seja, não é apenas a preferência da maioria dos partidos da coalizão que vai determinar a distribuição das pastas. A formação do gabinete será influenciada pelas preferências de todos os partidos da coalizão e a opção escolhida deverá sempre estar situada na curva de indiferença de todos os atores. Nenhum partido pode ser obrigado a governar contra seus interesses, destarte é preciso que haja negociação sobre as políticas nesse momento.

Dentro dessa perspectiva, os ministros são responsáveis por submeter proposições ao gabinete em uma área particular bem como por implementar as decisões feitas nesta mesma área. Isso significa que o ministro é o agenda-setter das políticas que ele mesmo deve executar. Os estudos seminais sobre discricionariedade ministerial e dinâmica intracoalizão argumentam que é o ministro quem determina se o status quo deve ser alterado e influencia o conteúdo e direção desta mudança.

Entretanto, uma outra leva de trabalhos identifica que há duas condições sob as quais o ministro deixa de ser ao mesmo tempo *agent* e seu próprio *principal*. A primeira dessas condições é satisfeita quando os ministros são meramente agentes e não compõe um governo estruturado por entidade legal colegiada. Exemplo disso é o que ocorre na Presidência dos EUA, na qual há um gabinete da Casa Branca, mas o presidente é o principal e os ministros seus agentes

(conforme se espera em um governo unipartidário). (Fenno 1959; Bennett 1997). A segunda delas é quando os ministros são meramente membros do gabinete, sem poderes delegados para executarem a política, como é o caso da Suécia. "Swedish ministers have portfolios, and they have small staffs, but this division of labour only refers to the preparation of government decisions (Larsson 1994: 169–170)." Ou seja, nesse caso os ministros decidem, mas não executam.

O reconhecimento dessas duas condições, entretanto, não é suficiente para adequar a tese da discricionariedade ministerial a uma análise substantiva do caso brasileiro. Afinal, de acordo com o que foi exposto inicialmente, a perda de controle do partido e da coalizão sobre o ministro não seria um problema, uma vez que o processo de formação do gabinete já garantiria por si a formulação de uma agenda compatível com os interesses de todos os atores do executivo. Entretanto, é necessário reconhecer que, apesar de existir algum grau de negociação e de afinidade entre os atores da coalizão governativa no presidencialismo de coalizão, assumir que o processo de formação do gabinete sana todos os conflitos entre esses atores é descolar-se consideravelmente da realidade. Por isso, muitos dos pressupostos apresentados pela tese da discricionariedade ministerial precisam ser afrouxados para compreensão da dinâmica intracoalizão no Brasil.

Revisitando a tese da discricionariedade ministerial os mesmos autores citados anteriormente reconhecem que existem questões que devem ser levadas em

conta na análise da ação ministerial, sinalizando a natureza complexa da relação entre o ministro e o chefe do executivo e entre o ministro e os demais partidos do gabinete. Assim, trabalhos posteriores problematizam o alcance da discricionariedade ministerial e argumentam que as negociações que dão origem ao gabinete acontecem em um contexto estratégico, no qual os atores agem de acordo com cálculos racionais e antecipam as próximas jogadas.

Laver e Shepsle(1996), analisam a formação, manutenção e quebra de governos a partir da perspectiva do comportamento não-cooperativo. De acordo com eles, os partidos da coalizão vão cooperar em alguns momentos, mas sempre pelo auto-interesse e não pela honra dos combinados prévios. Muller e Strom (2000) criticam a tradição dos estudos sobre coalizões porque eles desconsideram as instituições nas quais essas coalizões são moldadas. Nesses estudos, de acordo com os autores, as coalizões são tratadas apenas como o resultado das preferências e votos dos partidos políticos e as regras sob as quais os acordos são firmados são desconsideradas. Além disso, é importante ressaltar que a expansão da discussão para contextos presidencialistas se faz necessária e exige adaptações ao modelo. Só assim será possível compreender melhor estrutura da cadeia de delegação que existe nos gabinetes multipartidários no Brasil e analisar quando e como o presidente age com o objetivo de centralizar a agenda.

No contexto do governo de coalizão (parlamentarista ou presidencialista), em um sistema multipartidário e altamente fragmentado, por exemplo, não é

razoável supor que todos os atores tenham informações completas sobre as preferências dos demais em cada tema. Além disso, os membros da coalizão não terão sempre preferências coincidentes. A intensidade das preferências também irá variar de acordo com a área de política pública em questão e com os objetivos específicos de cada ator (e.g.: os partidos podem estar interessados em aumentar seus quadros, angariar recursos, implementar políticas). Ademais, os ministros não intervêm nas decisões de fora de sua esfera apenas quando existe uma interseção entre suas jurisdições. Eles podem tentar intervir nas decisões coletivas por quererem representar o interesse de seu partido, da sua região, etc.

Tendo em vista esse cenário, Andeweg (2000) considera as possibilidades de controle que o chefe do executivo e os demais partidos podem exercer sobre os ministros. Essas possibilidades estão calcadas principalmente em mecanismos institucionais. O autor argumenta que para o chefe do executivo ser o *principal* vis-avis os ministros, o governo deve ser mais do que uma instituição colegiada ou que a soma dos ministérios, ele deve ter membros ou mecanismos limitadores da autonomia de formulação da agenda dos ministros e/ou da lógica de não interferência no processo de tomada de decisões ministeriais. Só assim os resultados da tomada de decisão do governo não serão simplesmente determinados pelos ministros que controlam as pastas. Nesse contexto, são duas as dimensões que indicam se os ministros possuem discricionariedade total ou limitada no processo de formulação da agenda do gabinete. Quais sejam: i) o governo é colegiado ou hierárquico? Se existe um presidente ou alguém no gabinete com autoridade superior a do ministro, a

discricionariedade é limitada; ii) o governo é departamentalista ou colegiado? Se os ministros podem interferir nos projetos de seus pares, então a discricionariedade é limitada.

Para saber se o desenho institucional do governo favorece uma ação mais regulada ou mais autônoma dos ministros, Andeweg (2000) também sugere que as regras formais que norteiam as atividades no gabinete promovem um bom ponto de partida. Duas regras formais se destacam: (1) um ministro, um voto, implicando que todos os ministros são iguais e (2) responsabilidade coletiva de todos os ministros perante o parlamento, implicando deliberação coletiva. Embora as duas regras formais se apliquem aos sistemas parlamentaristas, os dois princípios, ou dimensões, podem servir com o mesmo propósito heurístico para sistemas não parlamentaristas.

Com relação à hierarquia, a posição especial do chefe de governo (presidente ou primeiro ministro) imediatamente vem à mente. Os poderes formais dos chefes de governo vis-à-vis seus ministros variam consideravelmente, tanto no que diz respeito à nomeação, quanto no que se refere à reação (punição ou recompensa) diante das atividades ministeriais. Esses poderes podem ser expressos nas seguintes áreas: pessoal (nomeações, demissões, reestruturações), estrutura (fixação ou a alteração dos limites de carteiras) e política (controle da agenda, instruções, veto). Além disso, o poder de dispensar ministros pode estar nas mãos do chefe de governo ou do gabinete como um coletivo.

Ainda sobre a delegação e as estratégias de coordenação do presidente, Lupia e McCubbins (1998), ao analisar a relação entre presidente e as burocracias públicas, estabelecem um modelo baseado em duas condições básicas para que a delegação presidencial seja bem sucedida. Quais sejam: Que os presidentes tenham capacidade de identificar se as ações dos servidores públicos favorecem ou contrariam seus interesses e que os servidores públicos tenham incentivos para cooperar com o presidente. Nessas condições, o risco da perda de agência do principal (presidente) seria reduzido, havendo maiores chances de sua agenda ser implementada.

É possível adaptar essa discussão para a relação específica entre presidentes e ministros no contexto do presidencialismo de coalizão brasileiro. As condições propostas por Lupia e McCubbins (1998) são satisfeitas, garantindo que quando o presidente delega poder de agenda aos ministros persiste um vínculo que assegura que não haverá um total deslocamento entre a agenda proposta e os interesses do presidente. Entretanto, mesmo isso não garante que o presidente sempre terá sucesso nesse processo de delegação, ou que não haverá discrepâncias entre a agenda perseguida pelos ministros e aquela preferida pelo presidente. Por isso, ainda assim, é factível imaginar que o presidente recorrerá a mecanismos de centralização que minimizem essas discrepâncias.

As próximas seções desse capítulo se debruçam sobre as características do presidencialismo de coalizão brasileiro: suas características institucionais, as condições da formação das coalizões governativas, os recursos que o presidente possui para assegurar a implementação da sua agenda e, por fim,

as atribuições constitucionais de órgãos da estrutura interna do executivo (ministérios e presidência).

1.4 Pensando o Caso Brasileiro

Vários estudos que datam do período de transição de regimes autoritários para democráticos e que tem como objeto o presidencialismo na América Latina e especialmente no Brasil, apresentam um diagnóstico descrente na possibilidade da conformação de governos eficazes e estáveis (LINZ & VALENZUELA, 1994). A combinação de independência entre os poderes Executivo e Legislativo, federalismo, representação proporcional e o multipartidarismo era identificada como causadora direta da ineficácia do governo, podendo levar à paralisia decisória e conseqüentemente à ruptura do governo (MAINWARING, 1993).

No artigo “Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro”, Sérgio Abranches, faz uma apresentação do contexto político institucional do Brasil em 1988 e, a partir daí, cunha um termo que ficaria consagrado: presidencialismo de coalizão. O autor reconhece que as eleições proporcionais e o decorrente multipartidarismo são características compatíveis com as heterogeneidades da sociedade brasileira. Todavia, ele adverte para os riscos relativos à instabilidade gerados pela combinação de presidencialismo, multipartidarismo e federalismo. O termo presidencialismo de coalizão, originalmente, faz referência a uma característica própria do sistema político brasileiro, qual seja: a necessidade de, para governar, o presidente firmar

acordos com outros partidos garantindo assim maioria nas votações e no limite evitar paralisia decisória, extrema polarização e ruptura do regime. Abranches (1988) identifica que essas coalizões sempre tendem à conformar uma maioria qualificada no congresso, ao menos os esforços do líder do executivo são nesse sentido. Ainda de acordo com Abranches (1988), esse sistema altamente instável deve conter procedimentos e mecanismos institucionais para regular os processos de negociação evitando a paralisia decisória e comportamentos não democráticos.

Além do próprio Abranches (1988), outros autores se debruçaram sobre esse tema, fomentando uma profícua agenda que ampliou o campo de análise. Amorim Neto (1998) é um dos expoentes desses estudos que chama a atenção para relação entre distribuição de cargos que é feita pelo presidente e a composição do parlamento e das coalizões. Para Amorim Neto (1998), os acordos firmados entre o chefe do executivo e os partidos representados no Congresso e que garantem a formação e a duração de coalizões legislativas envolvem a distribuição de pastas ministeriais entre os partidos e, em contrapartida, o apoio destes partidos às propostas do governo enviadas ao Parlamento. Tendo isso em vista, o autor define o indicador de coalescência que calcula a proporcionalidade entre o número de cadeiras ocupadas por um partido no Congresso e as pastas ministeriais que ele ocupa no executivo. Nessa perspectiva, quanto mais proporcional um gabinete, maiores as chances dos partidos estarem satisfeitos com seus ganhos por participarem da coalizão e, logo, menores as chances de entrarem em conflito com o chefe do executivo.

Conforme Inácio, (2006) existem duas linhas argumentativas que se contrapõem à tradição mais pessimista sobre governabilidade e estabilidade em presidencialismos com as características do brasileiro. Essas linhas de argumentação mais otimistas apresentam mecanismos ou contextos que favorecem a conformação de coalizões governativas estáveis em presidencialismos multipartidários. Quais sejam: uma vertente que enfatiza as instituições e percebe em determinadas regras e procedimentos decisórios incentivos para a formação dessas coalizões (Shugart & Carey, 1992; Carey & Shugart, 1996) e outra que privilegia a dimensão do conflito político em sua análise e credita à alta fragmentação do sistema partidário os incentivos para a constituição das coalizões (Deheza, 1998; Figueiredo E Limongi, 1999; Amorim Neto, 1998; Altman, 2000; Chasqueti, 2000;).

O presidencialismo brasileiro hoje mantém as características que são reconhecidas por alguns como nocivas à estabilidade, mas possui também características institucionais e políticas que favorecem o cumprimento dos mandatos. No que diz respeito às características institucionais, regras e procedimentos decisórios que incentivam a formação das coalizões governativas tem-se que: a Constituição Federal de 1988 garantiu poderes legislativos ao Executivo e, no Congresso, confere grande controle aos partidos sobre os representantes eleitos. Esses fatores facilitam os processos de barganha e negociação que promovem a formação e posterior governança das coalizões. Já no que se refere às características políticas, o sistema partidário

brasileiro se mantém fragmentado e os partidos que não tem chances reais de ocupar a presidência através do processo eleitoral no curto prazo, tem incentivos para integrarem a coalizão governativa.

A questão da possibilidade de existência de governos presidencialistas multipartidários eficazes e estáveis, ao menos no que diz respeito ao Brasil, já encontrou consenso. Sim, governos presidencialistas multipartidários eficazes e estáveis são possíveis e os diagnósticos alarmistas foram superados. Conforme assinalam Limongi e Figueiredo (2009) e Inácio (2009), os estudos nessa área podem avançar significativamente na investigação sobre a agenda da coalizão e sua efetivação na arena legislativa e executiva.

É nesse contexto que o presidencialismo de coalizão pode ser considerado um elemento do arranjo institucional brasileiro extremamente importante para o estudo do processo de formulação das proposições de políticas públicas apresentadas pelo Executivo ao Legislativo. O estudo desenvolvido aqui se insere nesse quadro analítico e tem como objetivo identificar variáveis que influenciam o controle do chefe do Executivo sobre os ministros no momento da formulação da agenda.

No presidencialismo de coalizão brasileiro, por exemplo, o chefe do executivo possui prerrogativas que o empoderam perante os demais atores da coalizão. No que diz respeito à coordenação, o presidente possui recursos institucionais

que mitigam os incentivos de desvio dos ministros, entre eles estão: as atribuições exclusivas de proposições orçamentárias e medidas provisórias, a nomeação e destituição de ministros. Além disso, ele possui um repertório de estratégias que podem viabilizar a centralização da formulação da agenda legislativa do executivo. Entre elas estão a politização do gabinete e da estrutura da presidência, a alocação de agentes de confiança em pastas estratégicas e a participação direta desses agentes e de integrantes da presidência na autoria das proposições legislativas do executivo. Essa última estratégia é a de interesse dessa dissertação.

A Constituição da República de 1988 garantiu prerrogativas ao Executivo federal que, para além de facilitar o processo de coordenação e fomentar a governabilidade e estabilidade, o estabeleceu como o maior proponente de políticas públicas no país. Para, além disso, o presidencialismo de coalizão caracteriza o executivo federal como um ator coletivo, em que existe delegação e coordenação entre atores que possuem diferentes interesses e visões de mundo. Os Ministérios e demais cargos com poder de agência são distribuídos entre os partidos da coalizão e, certamente, isto interfere efetivamente na formulação de políticas públicas. Justifica-se assim a incorporação das características das coalizões governativas entre aquelas variáveis que devem ser levadas em conta no estudo da formação da agenda.

³ A Constituição de 1988 não diminuiu as prerrogativas do executivo. Ao contrário, ela ampliou os poderes que eram garantidos pela Constituição anterior (de 1946). Foram incluídos inclusive institutos provenientes do regime militar. Entre esses institutos estão a possibilidade de solicitar urgência para os projetos de sua autoria e a de editar decretos com força de lei (medidas provisórias). (Avelar, Lúcia e Cintra, Antônio Octávio; 2004)

A concentração de poderes pelo Executivo federal tem como efeito a dominância e o sucesso legislativo das proposições elaboradas por essa instância. Desde a promulgação da Constituição em 1988 até 2007, a agenda do governo apresentada pelo Executivo tem taxas de aprovação de 75% e complementarmente temos que a 83% das iniciativas que se tornam lei são oriundas do Executivo (Figueiredo & Limongi, 2007).

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 é certamente a fonte mais confiável para buscar quais são as prerrogativas formais do Executivo nacional. O artigo 76 da constituição define que: “O Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República, auxiliado pelos Ministros de Estado.” Fica nítido aqui que o Executivo não pode ser tratado como um ator individual. Nesse contexto, presidente e os ministros são os atores fundamentais em uma análise das atividades do Executivo nacional. É possível perceber também, o protagonismo do presidente na definição das ações desse poder.

O presidencialismo brasileiro se apresenta como um sistema que limita a discricionariedade ministerial e empodera o chefe do executivo, permitindo que ele centralize a formulação da agenda. O executivo brasileiro é hierárquico na medida em que constitucionalmente o presidente possui prerrogativas que o colocam em um local estratégico. Entre esses recursos se destacam o monopólio da proposição de matérias orçamentárias (Santos, 2003; Pereira e Muller, 2001); a nomeação e exoneração de ministros, prerrogativas na

definição da alocação dos recursos e tarefas do governo (Inácio, 2007); além de poder criar ou eliminar pastas ministeriais (mediante a aprovação congressual).

A Constituição garante ainda ao presidente a prerrogativa de constar como autor das proposições legislativas do executivo. Entretanto, as normas internas ao executivo garantem aos ministros a possibilidade de formularem propostas legislativas. Além disso, os ministros podem trabalhar em conjunto em determinadas matérias. Isso se traduz nas co-autorias que apesar de não estarem presentes na maior parte das proposições, ocupam um papel de destaque na formulação da agenda, principalmente no que se refere à atuação dos ministérios da justiça, planejamento e fazenda. Importante ressaltar que, as propostas elaboradas pelos ministros precisam do aval da Casa Civil para seguirem para tramitação no congresso.

Rennó (2013) argumenta que os ministros participam de redes de co-autoria para incrementar a legitimidade de suas propostas e reduzir as chances delas serem barradas pela Casa Civil, ou órgãos da presidência. A presente dissertação, no entanto, se alinha à argumentação empreendida por Batista (2013) e trabalha com a idéia de que essas co-autorias podem representar um movimento centralizador do chefe do executivo. Isso, claro, nos casos em que ao menos um dos co-autores possa ser classificado como agente de confiança do presidente.

No caso brasileiro, conforme já mostrado por Inácio (2012) e Batista (2012) e reafirmado pelos achados do presente trabalho, os ministérios considerados os mais importantes pelos presidentes tem sido delegados para membros do seu próprio partido, ou para ministros sem partido. Essa se configura uma estratégia de centralização na medida em que são levadas em conta a posição ideológica estimada desses autores, a proximidade de preferências e a existência de outro *principal*, além do presidente ou do seu partido.

1.5 As Prerrogativas do Presidente

No que diz respeito aos poderes do Presidente da República na proposição de matérias legislativas, a Constituição define prerrogativas que reforçam os recursos que esse ator possui para centralizar o processo decisório. A saber:

Art.60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:
II – do Presidente da República;

Art. 61.

§1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I – fixem ou modifiquem os efetivos das forças armadas;

II – disponham sobre:

- a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
- b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e e pessoal da administração dos Territórios;
- c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
- d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;
- e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art.84, VI;
- f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.

(Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, 2008, pages. 91,92,93)

Além disso, as medidas provisórias que não forem apreciadas pelas casas legislativas até 45 dias após sua publicação entrarão automaticamente em regime de urgência. Nesse regime há sobrestamento das deliberações em curso na casa legislativa em que estiver tramitando, ou seja, é vetada a tramitação de qualquer outro projeto até que a medida provisória seja apreciada. O presidente pode solicitar regime de urgência para todos os projetos por ele iniciados. O presidente também possui poder de veto sobre as proposições iniciadas por qualquer ator, inclusive as de sua autoria, com exceção das emendas constitucionais e resoluções do congresso. Esse veto só pode ser derrubado por votação da maioria absoluta dos parlamentares das duas casas legislativas.

Outro recurso exclusivo do presidente e que o coloca em posição privilegiada na coalizão é proposição de matérias orçamentárias. Além disso, é prerrogativa do presidente a celebração de tratados internacionais, direção das Forças Armadas, nomeações para cargos de chefia e elaboração do plano orçamentário da União.

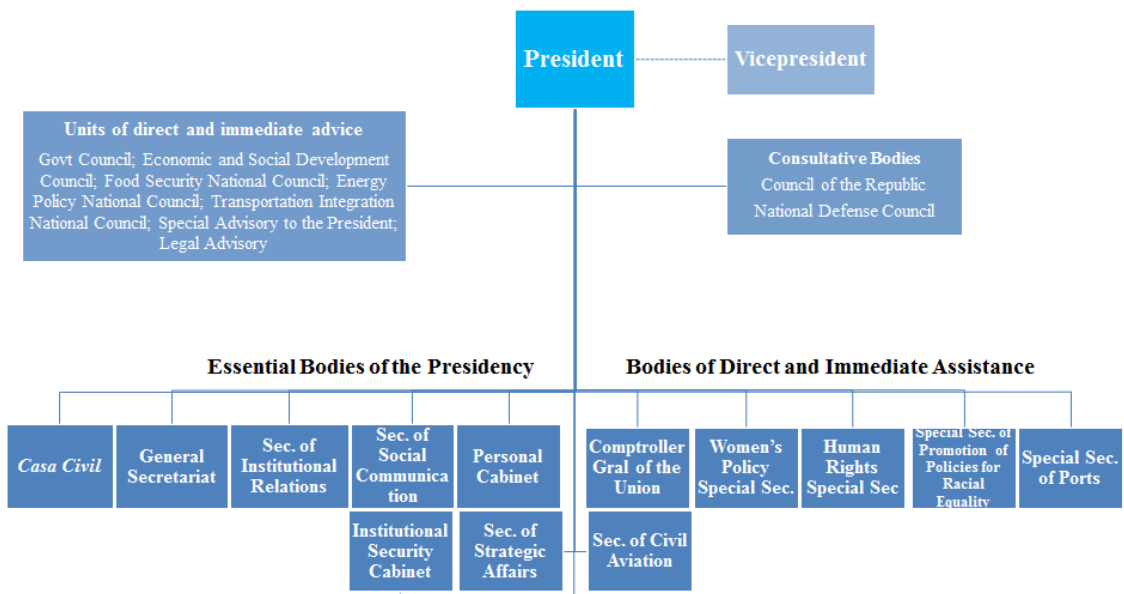
Em suma, no Brasil, os presidentes possuem vantagens institucionalmente garantidas no que diz respeito à proposição e tramitação legislativa, à alocação de cargos e à elaboração do plano orçamentário da União. Todos esses recursos afetam não só a capacidade de centralização da elaboração da

agenda de políticas públicas do executivo, como também servem de fortes incentivos para que os partidos integrem à coalizão governativa e cooperem com o presidente.

1.6 A Presidência

O conceito de Núcleo do Governo (CoG em inglês) é útil para analisar funcionamento interno do poder executivo (Alessandro, Lafuente e Santiso; 2013). Este conceito se refere à instituição ou aos grupos de instituições que dão suporte direto ao chefe do executivo. Geralmente essas instituições tem entre suas atribuições a coordenação política e técnica das ações governamentais, o planejamento estratégico, monitoramento e comunicação das decisões do governo. Os autores identificam que a estrutura da presidência brasileira pode ser classificada enquanto COG.

Figura 1: Núcleo do Governo no Brasil



Fonte: Rennó, Lúcio 2013. apud: The Role of the Center Government. Pag. 48.

A figura 1 mostra as secretarias e conselhos que conformam o núcleo do governo no Brasil. Inácio (2012) reconstrói o processo de institucionalização da presidência no Brasil. Em consonância com o conceito de centralização contingente (Rudalevige 2002), a autora ela identifica que existe uma expansão e complexificação da presidência ao longo do tempo, mas que, este não é um processo exclusivamente incremental. Existem oscilações na estrutura da presidência ao longo do tempo e, essas oscilações estão relacionadas aos problemas de coordenação da coalizão e à estratégia de gerenciamento escolhida pelo presidente. Dessa forma, o tamanho e a atuação da presidência vão crescer a medida que o presidente tiver maiores incentivos para centralizar a produção da agenda de governo (Inácio, 2012).

Nesse sentido, a discussão empreendida por Lewis & Rudalevige (2005) apresenta as principais estratégias utilizadas pelo presidente para minimizar os riscos de perda de agência: i) politização: nomeação política dos ocupantes dos cargos na presidência e ii) centralização: maior participação da presidência na formulação das proposições. Acredita-se no presente trabalho que ambas as estratégias trarão ganhos e acarretarão custos para o presidente. A depender das características da coalizão governativa e da relevância da política para o presidente, essas estratégias serão ou não usadas, juntas ou separadamente. O enfoque das análises recai sobre o mecanismo de centralização que pode ser identificado na autoria das proposições legislativas do executivo. O principal aqui é perceber que, a participação da presidência na formulação da agenda legislativa do executivo não vai apenas aumentar no decorrer do tempo. As características da coalizão governativa, da distribuição de ministérios, do conteúdo da agenda do presidente são alguns dos fatores que podem fomentar ou restringir o fortalecimento da estrutura presidencial.

1.7 As Atribuições Ministeriais

Os ministérios são o *locus* primeiro da formulação de políticas públicas. Isso porque contam com staff qualificado, burocratas que tem expertise e condições de elaborarem pesquisas, avaliações para agregar informações que subsidiem as proposições legislativas. O Presidente por sua vez, apesar do aparato fornecido pela estrutura da presidência seria incapaz de gerir todas as áreas temáticas do governo e elaborar todo o conteúdo da agenda de políticas públicas (Rennó e Gaylord 2013). Conforme a própria Constituição determina,

os Ministros de Estado são responsáveis por auxiliar o presidente nessa tarefa.

A Constituição determina ainda que:

Parágrafo único. Compete ao Ministro de Estado, além de outras atribuições estabelecidas nesta Constituição e na lei:

I - exercer a orientação, coordenação e supervisão dos órgãos e entidades da administração federal na área de sua competência e referendar os atos e decretos assinados pelo Presidente da República;

II - expedir instruções para a execução das leis, decretos e regulamentos;

III - apresentar ao Presidente da República relatório anual de sua gestão no Ministério;

IV - praticar os atos pertinentes às atribuições que lhe forem outorgadas ou delegadas pelo Presidente da República.

(Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, 2008, pags. 106,107)

Apesar de atribuir essas funções aos ministérios, a lei também restringe significativamente as suas ações. O processo de nomeação e destituição das pastas ministeriais é controlado pelo presidente⁴. É ele que centraliza a distribuição de ministérios para partidos ou profissionais de sua confiança. Uma vez definido quem ocupará o cargo ministerial, a produção legislativa desse órgão ainda estará sob a vigília do chefe do executivo. Proposições legislativas, mesmo que formuladas pelos ministros, só podem ser apresentadas ao Congresso após assinatura do presidente. Dessa maneira, muitas proposições

⁴ D'Araújo (2011) aponta indícios da autonomia do presidente para nomear os ocupantes de cargos no gabinete ao identificar que, durante o governo Lula houve uma participação maior de sindicalista, enquanto no governo FHC a predominância foi de membros de grupos patronais.

formuladas pelos ministérios são barradas na Casa Civil e nunca chegam a ser formalizadas⁵.

De acordo com Rennó e Gaylord (2013) os ministros são pouco responsivos a seus próprios partidos e tem pouca autonomia sobre a sua pasta. Isso por conta dos mecanismos institucionais que fortalecem a estrutura da presidência e a coloca em uma posição estratégica para promover a coordenação e centralização do gabinete. Existem instrumentos institucionais que permitem a participação conjunta de ministérios distintos na formulação das proposições legislativas do executivo. Entretanto, Rennó e Gaylord (2013) identificam que a maior parte das autorias é assinada por apenas um autor (que pertence na maioria das vezes ao partido do presidente ou não possui vínculo institucional).

Nas próximas seções a atuação dos ministérios e o padrão de alocação das pastas serão discutidos tendo em vista as informações provenientes da exposição de motivos das proposições legislativas do executivo.

1.8 Hipóteses

O capítulo a seguir irá apresentar o processo de elaboração das variáveis dependentes e independentes operacionalizadas nessa dissertação. Além

⁵ O decreto 4176 barra o acesso ao Sistema de Geração e Tramitação de Documentos Oficiais do Governo Federal. Nesse sistema estão computadas todas as iniciativas legislativas dos ministérios, inclusive aquela que não recebem anuência da casa civil. Mesmo após a aprovação da Lei da Transparência esses dados continuam inacessíveis.

disso, serão construídas e justificadas as hipóteses de pesquisa. O quadro 1 já adianta quais são essas hipóteses:

Quadro 1: Hipóteses

Variáveis Dependentes
<p>As variáveis dependentes a seguir identificam a presença de cada tipo de autor na autoria das proposições legislativas do executivo. A saber: i) autores que são membros da presidência; ii) autores que estão lotados nos ministérios da fazenda, da justiça ou do planejamento sem filiação partidária ou membros do partido do presidente e, iii) todos os autores que sejam membros do partido do presidente ou sem filiação partidária.</p>
<p>1) Quanto maior o grau de conflito interno à coalizão, maiores as chances da formulação da agenda legislativa do executivo ser centralizada por meio das autorias:</p> <ul style="list-style-type: none"> i) da presidência ii) dos três ministérios centrais iii) dos ministérios sob jurisdição de um membro do partido do presidente ou de um ator sem vínculo partidário
<p>2) Quanto maior o apoio legislativo da coalizão, maiores as chances da formulação da agenda legislativa do executivo ser centralizada por meio das autorias:</p> <ul style="list-style-type: none"> i) da presidência ii) dos três ministérios centrais iii) dos ministérios sob jurisdição de um membro do partido do presidente ou de um ator sem vínculo partidário
<p>3) Quanto mais partidos integrarem a coalizão, maiores as chances da formulação da agenda legislativa do executivo ser centralizada por meio das autorias:</p> <ul style="list-style-type: none"> i) da presidência ii) dos três ministérios centrais iii) dos ministérios sob jurisdição de um membro do partido do presidente ou de um ator sem vínculo partidário

4) Quanto menor a coalescência da coalizão, maiores as chances da formulação da agenda legislativa do executivo ser centralizada por meio das autorias:

- i) da presidência
- ii) dos três ministérios centrais
- iii) dos ministérios sob jurisdição de um membro do partido do presidente ou de um ator sem vínculo partidário

5) Quanto mais partidarizada a coalizão, maiores as chances da formulação da agenda legislativa do executivo ser centralizada por meio das autorias:

- i) da presidência
- ii) dos três ministérios centrais
- iii) dos ministérios sob jurisdição de um membro do partido do presidente ou de um ator sem vínculo partidário

6) Quanto maior o tamanho relativo do partido do presidente em relação aos outros partidos da coalizão, maiores as chances da formulação da agenda legislativa do executivo ser centralizada por meio das autorias:

- i) da presidência
- ii) dos três ministérios centrais
- iii) dos ministérios sob jurisdição de um membro do partido do presidente ou de um ator sem vínculo partidário

7) Quanto maior a dispersão ideológica da coalizão, maiores as chances da formulação da agenda legislativa do executivo ser centralizada por meio das autorias:

- i) da presidência
- ii) dos três ministérios centrais
- iii) dos ministérios sob jurisdição de um membro do partido do presidente ou de um ator sem vínculo partidário

8) Quanto maior a distância ideológica entre o partido do presidente e o partido mais distante dele na coalizão, maiores as chances da formulação da agenda legislativa do executivo ser centralizada por meio das autorias:

- i) da presidência
- ii) dos três ministérios centrais
- iii) dos ministérios sob jurisdição de um membro do partido do presidente ou de um ator sem vínculo

partidário
<p>9) As medidas provisórias possuem maiores chances de serem centralizada por meio das autorias:</p> <ul style="list-style-type: none"> i) da presidência ii) dos três ministérios centrais iii) dos ministérios sob jurisdição de um membro do partido do presidente ou de um ator sem vínculo partidário
Indicador do Grau de Centralização
<p>O indicador a seguir classifica as proposições legislativas do executivo de acordo com o grau de centralização expresso pela sua autoria.</p>
<p>10) O grau de conflito interno à coalizão está positivamente correlacionado com o grau de centralização da autoria da proposição legislativa.</p>
<p>11) O apoio legislativo da coalizão está positivamente correlacionado com o grau de centralização da autoria da proposição legislativa.</p>
<p>12) O número de partidos que integram a coalizão está positivamente correlacionado com o grau de centralização da autoria da proposição legislativa.</p>
<p>13) A coalescência da coalizão está negativamente correlacionada com o grau de centralização da autoria da proposição legislativa.</p>
<p>14) A partidarização da coalizão está positivamente correlacionada com o grau de centralização da autoria da proposição legislativa.</p>
<p>15) O tamanho relativo do partido do presidente em relação aos outros partidos da coalizão está positivamente correlacionada com o grau de centralização da autoria da proposição legislativa.</p>
<p>16) A dispersão ideológica da coalizão está positivamente correlacionada com o grau de centralização da autoria da proposição legislativa.</p>
<p>17) A distância ideológica entre o partido do presidente e o partido mais distante dele na coalizão está positivamente correlacionada com o grau de centralização da autoria da proposição legislativa.</p>
<p>18) As medidas provisórias terão um maior grau de centralização quando comparadas aos projetos de lei ordinária.</p>

CAPÍTULO II – A Centralização Presidencial na Autoria das Proposições Legislativas do Executivo

De acordo com o exposto nos tópicos anteriores, essa dissertação se propõe a investigar o processo de centralização que a presidência exerce sobre a produção de proposições legislativas oriundas dos ministérios. Primeiramente serão investigados quais os mecanismos de centralização estão disponíveis ao presidente e, a seguir, buscar-se-á apontar em quais circunstâncias esses instrumentos são de fato utilizados. O fenômeno a ser estudado é o grau de centralização da formulação das proposições legislativas do Executivo, que será apreendido a partir da autoria destas iniciativas. Para mensurar esse fenômeno serão utilizados três indicadores diferentes, que por fim serão agrupados em uma variável categórica. Destarte, essa dissertação trabalha com quatro variáveis dependentes que serão descritas a seguir.

Conforme dito no capítulo anterior, apesar de constitucionalmente apenas o presidente poder encaminhar proposições ao congresso, podem ser de iniciativa dos ministérios, das secretarias especiais, da casa civil e de alguns órgãos externos (como o Banco Central e a procuradoria geral da república, por exemplo). Essa multiplicidade de atores sujeita o presidente aos riscos do desvio ministerial e cria incentivos para que ele utilize estratégias de centralização da agenda, buscando garantir a formulação de políticas que estejam o mais próximo possível dos seus interesses.

Essa dissertação supõe que a formulação das políticas é um momento privilegiado para que o presidente imponha sua agenda ou restrinja demandas

ministeriais que contrariem seus interesses. A casa civil tem papel fundamental nesse processo, porque além de participar da autoria de algumas proposições, possui recursos para vetar matérias⁶ antes mesmo de seguirem para o Congresso. A partir de 1995 esse órgão teve sua posição fortalecida pela criação de novos procedimentos para a submissão de proposições legislativas ao presidente (Inácio, 2012). Foi criado o Sistema de Acompanhamento Legislativo⁷ que permite a casa civil coordenar diretamente as atividades das assessorias parlamentares dos ministérios. A autora informa ainda que, em 1999 a presidência definiu regras segundo as quais passou a ser função da casa civil avaliar o mérito, a oportunidade e a compatibilidade dos projetos de lei com as diretrizes governamentais. Nesse contexto a casa civil se configura como o principal *gatekeeper* na formação da agenda do executivo. Inácio (2012) também ressalta que a partir de 2000, por meio de decreto, a casa civil passa a ter competência para solicitar informações aos autores das proposições e devolver as que são barradas com a seguinte mensagem: “parecer contrário da Casa Civil quanto à legalidade, à constitucionalidade ou ao mérito, com a justificativa de não-seguimento da proposta” (decreto 4176/2002, art. 41).

6 O ideal para o estudo empreendido aqui seria ter acesso a essas proposições barradas na casa civil. Elas representariam os casos de centralização extrema, pois foram impedidas de integrar a agenda decisional do Executivo.

7 “I - atender às necessidades de assessoramento e informação do Presidente da República, dos Ministros de Estado e dos dirigentes de entidades estatais da Administração Pública Federal, quanto às atividades do Congresso Nacional; II - coordenar a elaboração e o fluxo de informações e mensagens do Poder Executivo ao Congresso Nacional, tendo em vista os objetivos gerais e a uniformidade das ações do Governo sobre matéria legislativa; III - acompanhar a tramitação das proposições originárias do Poder Legislativo; IV - diligenciar quanto ao atendimento de requerimentos de informação, indicações, consultas e outras solicitações formuladas pelos membros do Congresso Nacional ao Poder Executivo.” Decreto 1.403, de 21 de fevereiro de 1995

Sabendo que a estrutura do executivo é complexa e composta por diversos atores, esse trabalho não pretende esgotar as estratégias de centralização que o presidente tem à disposição durante todo o processo de formulação de políticas públicas. A intenção aqui é, através das autorias das proposições legislativas do executivo, identificar quando e como o presidente e seus agentes controlam a proposição legislativa dessa agenda. Destarte, a face da centralização em voga nessa dissertação é aquela expressa na autoria declarada nos documentos de exposição de motivos que são publicizados pelo governo. Esse instrumento, conforme pode ser visto no apêndice 1, registra as mensagens que os ministros ou secretários enviam para a presidência com o objetivo de justificar os projetos propostos. É também nesse documento que constam as assinaturas dos atores que participaram da formulação da proposta. É a participação dos diferentes atores do executivo na proposição das matérias que vai indicar quando existe um movimento centralizador.

Os dados mobilizados para responder a essas perguntas são provenientes, principalmente, de dois bancos de dados: i) o banco da pesquisa O Presidente e Seus Agentes: o Poder Executivo Por Dentro⁸ e, ii) Banco de Dados Autoria Legislativa dos Ministérios^{9.10}

⁸ Agradecimentos à professora Magna Inácio e à equipe do Centro de Estudos Legislativos/UFMG que cederam as informações sobre os ministros que ocuparam cargos entre 1995 e 2010.

⁹ Agradecimentos à Mariana Batista que muito generosamente cedeu o banco de dados com todas as proposições legislativas do executivo no período de referência.

¹⁰ Esses dois bancos foram agregados, acrescidos de informações e adaptados para a elaboração das análises presentes nessa dissertação.

2.1 Construindo as Variáveis Dependentes

A seguir serão descritos os indicadores e as variáveis a partir dos quais será mensurada a centralização da autoria das proposições legislativas:

O primeiro indicador a ser estudado foi elaborado a partir das informações sobre a participação de membros da presidência na autoria das proposições legislativas do executivo. Conforme a discussão que será empreendida aqui, a presença da presidência na autoria de uma proposição é considerada uma estratégia de centralização do presidente. Ou seja, uma maneira dele minimizar os riscos da perda de agência no processo de delegação. Esta é uma variável dicotômica que registra se existe ou não entre os autores das matérias ao menos um integrante da estrutura presidencial.

O segundo indicador a ser investigado diz respeito à participação, na autoria das proposições, de pelo menos um ministro responsável pelo ministério da justiça, fazenda ou planejamento e que seja membro do partido do presidente, ou não tenha filiação partidária. Essa seleção, conforme será melhor explicitado adiante, tem por base as funções específicas desses ministérios e a natureza das suas atividades e a proximidade das preferências desses ministros e do presidente. Trata-se de mais um indicador dicotômico que contabiliza a existência de ao menos um ator que se encaixe nesse perfil.

O terceiro indicador de centralização em tela é o que identifica a participação de qualquer membro do partido do presidente ou de qualquer ministro sem filiação partidária na autoria das proposições. Esse indicador incorpora os dois

anteriores com o acréscimo dos demais ministérios ocupados por esses atores. É também uma variável dicotômica que registra a existência de pelo menos um autor que se enquadre nesse padrão, em cada uma das proposições legislativas do executivo.

Por fim, o quarto indicador que será trabalhado agrega os três primeiros indicadores como categorias diferentes e inclui uma quarta categoria que identifica os autores que não pertencem a nenhuma das classificações já feitas (ou seja, os ministros que não são membros do partido do presidente). A ideia que guiou a criação desse indicador tem assento na necessidade de identificar quando cada uma dessas estratégias será escolhida. Para isso fazer sentido, é preciso lembrar que cada proposição pode ter mais de um autor e que eles podem ser membros de diferentes ministérios e partidos. Assim, a simples agregação das três variáveis anteriores não geraria uma variável útil para análise. Foi preciso ordenar as três estratégias de acordo com o grau de centralização que elas representam e, assim poder definir os critérios para classificar a autoria de cada proposição.

Nas variáveis descritas anteriormente é captada a chance de uma proposição ter entre seus autores um integrante de cada uma das categorias de interesse. Já na quarta variável, o que se pretende é medir apenas o grau de centralização da proposição, permitindo assim a comparação entre proposições mais centralizadas e menos centralizadas. As informações que orientaram esse ordenamento dizem respeito às características do cargo ocupado pelo autor da proposição e sua vinculação partidária. Com relação ao cargo (ministério ou

secretaria) ocupado, a estrutura organizacional e as funções essenciais de cada pasta foram levadas em conta. Já a vinculação partidária foi utilizada como *proxy* para mensurar a distância ideológica (ou das preferências) entre os atores e o presidente. Além dessas informações prévias, os dados analisados, através das informações sobre padrão de distribuição de cargos e volume de proposições elaboradas, fornecem elementos que corroboram a pertinência da classificação realizada.

Destarte, a categorização da quarta variável dependente dessa pesquisa ficou assim: i) autoria da presidência, ii) autoria de ministros sem partido ou filiados ao partido do presidente e lotados no ministério da justiça, planejamento ou fazenda, iii) autoria de ministros do partido do presidente ou sem filiação partidária que não ocupam as pastas referidas nas duas primeiras categorias e, iv) autoria de membros de “outros partidos”¹¹. À primeira observação já fica claro que a definição dessas categorias envolve critérios partidários e ministeriais. As categorias estão ordenadas de acordo com o grau de centralização que esta dissertação argumenta que existe. Assim, proposições com autoria da presidência são as mais centralizadas e as de autoria de “outros partidos” são as mais descentralizadas. Se uma proposição tem mais de um tipo de autor, será classificada de acordo com aquele que represente maior grau de centralização.

Os dados utilizados na operacionalização desses indicadores foram coletados no site da Câmara dos Deputados e nas páginas oficiais dos ministérios. Todas as proposições legislativas, no período entre 1/01/1995 e 31/12/2010, de

11 São considerados membros de outros partidos aqueles autores que possuem filiação partidária e são membros de algum dos partidos da coalizão (exceto o partido do presidente).

autoria do executivo foram compiladas. Optou-se por excluir os projetos de emenda constitucional da análise porque eles possuem muitas especificidades, principalmente no que diz respeito à quantidade de autores o que impossibilitaria uma comparação eficaz. Essa dificuldade é reforçada ainda pela pequena quantidade de proposições dessa natureza. Destarte são considerados nas análises os projetos de lei ordinária (PL), projetos de lei complementar (PLP) e as medidas provisórias (MP). Ao todo são 1542 proposições legislativas do executivo analisadas.

Conforme já foi exposto, as variáveis dependentes desse estudo foram construídas a partir de duas dimensões principais que caracterizam os autores das proposições, quais sejam: i) cargo de origem e ii) filiação partidária.

Primeiramente serão mobilizadas as informações referentes ao ministério/secretaria de origem dos autores. Ao todo, quarenta e três pastas (entre ministérios e secretarias especiais) estiveram presentes nas autorias das proposições legislativas do executivo. Devido a essa quantidade elevada, para viabilizar a análise dos casos, foi necessário criar categorias que agrupassem os diferentes tipos de ministérios. Foram utilizados critérios relativos ao volume da iniciativas legislativa das pastas ministeriais e o vínculo dessas com o presidente.¹² A utilização desses critérios deu origem à seguinte categorização:

¹² A seguinte classificação não segue exatamente à categorização utilizada na criação dos indicadores. Nesse momento está sendo descrito o comportamento dos ministérios/secretarias ao longo do período na autoria das proposições. Posteriormente essa classificação será adaptada para a operacionalização dos indicadores.

i) a categoria “presidência” agrupa todos os autores que pertencem à casa civil ou às secretarias especiais da presidência da República. Essas secretarias não serão tratadas como os demais ministérios (mesmo que tenham status ministerial) porque possuem menos autonomia e *staff* além de não terem orçamento próprio. As secretarias estão completamente integradas à estrutura da presidência. Nessa categoria, portanto, estão compilados os autores que estariam mais estreitamente ligados aos interesses do presidente. Apesar de reconhecer a possibilidade de alguns autores que ocupam essas pastas agirem de maneira oportunista, esses órgãos são aqueles nos quais espera-se que o presidente tenha maior controle e, por isso, serão classificados como os agentes do chefe do executivo que exercem maior grau de centralização da formulação da agenda de proposições legislativas do executivo. Mesmo que existam casos de divergência entre as preferências dos atores desses locais, o presente estudo assume que eles serão mais raros e que o comportamento cotidiano desses postos seja de garantir a proposição de matérias que atendam às demandas do presidente e barrar ou modificar aquelas que estão fora do escopo definido pelo chefe do executivo.

ii) Os ministérios do Planejamento, da Justiça e da Fazenda foram agrupados em uma categoria a partir de critérios que dizem respeito às suas estruturas e funções e ao uso estratégico que os presidentes tem dado a eles. No que diz respeito às informações prévias sobre esses ministérios, é fundamental identificar que eles possuem uma função estrutural dentro da agenda legislativa de políticas públicas do executivo. Mais do que serem responsáveis pelas políticas públicas de uma temática específica, eles tem

atribuições que atingem transversalmente todas as outras áreas. Gaylord (2013) classifica a participação desses três ministérios na autoria das proposições legislativas uma estratégia de centralização disponível para o presidente.¹³ Estes ministérios, quando participam da autoria dos projetos, tem maiores recursos para, por exemplo, interferir diretamente no volume de recursos investidos em determinada proposição (fazenda), readequar juridicamente as propostas (justiça), ou posicionar determinada demanda na agenda do executivo (planejamento). Além disso, durante a análise das proposições foi possível perceber que eles possuem características peculiares que os diferenciam dos demais. Esses três ministérios, conforme pode ser observado na tabela 1 participam ativamente da formulação das proposições legislativas do executivo em todos os gabinetes formados no período analisado. Os três se sobressaem tanto na autoria exclusiva de proposições, como também na participação conjunta com outros ministérios. Além disso, como será mostrado adiante, estas três pastas ministeriais são ocupadas em grande medida por ministros do partido do presidente ou sem partido, o que é um diferencial importante para análise.

iii) Os ministérios incluídos na categoria “ministérios com maior volume de proposições” são aqueles que se destacam pela quantidade de proposições das quais participam no período de referência. Neste grupo estão inseridos os ministérios da Saúde, da Educação, do Trabalho, do Desenvolvimento,

13 Ao testar a relação entre essas variáveis e sua variável dependente (grau de detalhamento da proposição legislativa) a autora encontra uma relação estatisticamente significativa apenas nos casos em que o ministério da Fazenda está presente. Entretanto, apesar de não corroborar sua hipótese para os ministérios da Justiça e do Planejamento, Gaylord (2013) não deixa de classificar a participação deles na autoria das proposições como uma estratégia centralizadora do presidente.

indústria e comércio, da Previdência social, da Defesa, dos Transportes e de Minas e Energia. Importante aqui esclarecer as análises que embasaram essa seleção: esses ministérios (excetuando-se o ministério da Justiça, da Fazenda e do Planejamento) são os que participam de mais proposições tanto nos dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), quanto nos mandatos do presidente Lula. A quantidade total de proposições desses ministérios, por sua vez, pouco varia de um presidente para o outro. Durante todo o período analisado, a maior parte das políticas propostas por essas pastas eram de natureza social. Por fim, vale salientar que as políticas do ministério da Defesa tem a menor participação nos governos FHC e a maior nos governos Lula (levando-se em conta apenas a produção dos ministérios classificados nessa categoria). O ministério da Previdência, por sua vez, prevalece na agenda durante o período compreendido entre 1995 e 2002 (certamente por conta da reforma da previdência empreendida pelo presidente), mas também ocupa um papel importante durante o período posterior. O ministério da Educação está entre os mais participativos, e o ministério da Comunicação (ainda levando-se em conta apenas os ministérios compreendidos nesta categoria) está entre os menos expressivos durante os quatro mandatos analisados.

iv) Na categoria “outros ministérios” estão as seguintes pastas: Agricultura, Esportes, Administração Federal e Reforma do Estado, Relações Exteriores, Pesca e Aquicultura, Integração Nacional, Ciência e Tecnologia, Meio Ambiente, Cultura, Desenvolvimento Agrário, Comunicação, Turismo, Cidades, Combate à Fome. Esses ministérios também são temáticos, assim

como os anteriores. Entretanto, se diferenciam deles por possuírem uma produção legislativa muito mais rarefeita e por concentrarem a maior proporção de proposições de ministros que pertencem aos partidos da coalizão (exceto o do presidente). É importante ressaltar novamente que os dois critérios utilizados para classificar essas pastas ministeriais não dão conta de toda complexidade envolvida na definição da relevância de cada uma delas para os presidentes. Entretanto, tendo em vista a natureza desse estudo, é pertinente utilizá-los para facilitar a compreensão do processo de formulação da agenda legislativa do executivo.

v) Por fim, na categoria “órgãos externos”, estão aqueles cujos chefes não fazem parte do gabinete. Quais sejam: Marinha, Aeronáutica, Casa Militar, Forças Armadas, Advocacia Geral da União, Banco Central, Controladoria Geral da União e Procuradoria Geral da União. A importância de identificar separadamente esses autores se baseia na idéia de que eles não estão submetidos à dinâmica da coalizão da mesma maneira que os demais.

É necessário, primeiramente, realizar uma análise exploratória que considere a participação de cada um desses ministérios nas proposições legislativas. Ou seja, como cada proposição tem até cinco autores é importante identificar quais os tipos de ministérios que estão envolvidos na formulação dessas matérias e o volume de autorias sob sua responsabilidade. A tabela 1 apresenta a classificação ministerial de todos os autores ou co-autores. Importante salientar que, a ordem em que os autores aparecem nas assinaturas da exposição de motivos e, por conseqüência, nos dados coletados, não indica o protagonismo

ou o peso da participação de cada ministro na elaboração da proposição. A tabela a seguir permite observar que mais da metade das proposições possui apenas um autor. Também é possível notar o maior volume de participação dos ministérios da justiça, planejamento e fazenda independentemente da quantidade de autores que uma proposição possui.

Tabela 1: Percentual das autorias por tipo de ministério, por possível autor, por proposição. Brasil (1995-2010)

Tipo de Ministério	Autores				
	Autor	Autor	Autor	Autor	Autor
Presidência	3,1	2,6	1,1	1	0,6
Planejamento/Justiça/Fazenda	61,1	18,1	7,2	3,1	0,4
Ministérios mais atuantes	19,8	11,6	3,7	1,6	0,4
Órgãos externos	2,1	1,4	0,9	0,5	0,1
Outros ministérios	13,4	9,3	5,1	1,8	0,7
Não existe	0	56,6	81,7	91,9	97,9
Sem informação	0	0,2	0	0,1	0
N	1542	1542	1542	1542	1542

Fonte: Elaboração Própria a partir dos Bancos de dados “O Presidente e seus agentes: o Poder Executivo por dentro” e “Proposições Legislativas do Executivo” (Batista, 2013)

A tabela anterior mostra, percentualmente, a participação de cada uma das categorias de autores na formulação das proposições. Entretanto, olhando para esses dados não é possível identificar quantas matérias de fato tem a participação de cada tipo de autor. Isso porque, uma mesma proposição pode ter dois (ou mais) autores de cada tipo e ela estaria sendo contada mais de uma vez na tabela 1. Por isso, ao se analisar quantas proposições tem ao menos um autor de cada tipo, encontra-se valores diferentes dos anteriores. Tendo como referência o total de proposições (1542) pode-se afirmar que 8,4% delas tem ao menos um dos seus autores na presidência. Enquanto isso,

73,81% das proposições tem ao menos um dos seus autores no ministério do planejamento, ou fazenda ou justiça. 32,19% das proposições tem ao menos um dos seus autores em um dos ministérios com maior volume de proposições. Os autores de órgãos que estão sendo chamados aqui de externos estão em 4,88% das proposições. E, por fim, 24,13% das proposições tem ao menos um autor dos demais ministérios.

A tabela 2 não leva em conta cada proposição e sim todos os autores de todas as proposições, ou seja, é um indicador da participação relativa de cada um desses grupos no total das autorias (Rennó 2012, Batista 2013). Por isso a soma é 2611: esse é o total de autores que aparecem no banco de dados. Como nota-se na tabela 2, a participação da presidência da república é pequena, não chegando a 5% do total de autores. Isso sugere que, a autoria e co-autoria pela casa civil e secretarias da presidência não é uma estratégia amplamente utilizada para centralizar a elaboração das proposições legislativas do Executivo. É importante, entretanto, lembrar que a casa civil tem prerrogativas para barrar qualquer¹⁵ proposição antes que ela seja apresentada ao Congresso (Inácio, 2012).

14 Conforme já citado anteriormente, o número máximo de autores encontrados em uma proposição é 5. A média total do número de autores é 1,6 por proposição.

15 Este trabalho não conseguiu acesso a essas proposições.

Tabela 2: Autoria por tipo de ministério em relação a todas as autorias. Brasil (1995-2010)

Tipo de Ministério	Frequência	Percentual
Presidência	128	4,9
Planejamento/Justiça/Fazenda	1409	53
Áreas estratégicas	543	21,37
Órgãos externos	79	2,9
Outros ministérios	452	17,76
Total	2611	100

Fonte: Elaboração Própria a partir dos Bancos de dados “O Presidente e seus agentes: o Poder Executivo por dentro” e “Proposições Legislativas do Executivo” (Batista, 2013)

Para realizar as demais tabelas descritivas e os posteriores testes estatísticos, optou-se por retirar as 16 proposições de autoria dos órgãos externos. Mesmo que estas instituições possam ter um viés político, elas não estão sob a dinâmica da coalizão de governo e dessa forma não acrescentam para o estudo aqui desenvolvido. Com essa alteração o banco passa a ter 1463 casos, totalizando 2432 autorias.

Uma vez apresentadas as categorias criadas a partir das informações referentes às pastas ministeriais, o enfoque agora recairá sobre a definição do grau de centralização expresso por essas categorias e o volume de proposições em que essas estratégias de centralização são utilizadas. Conforme explicitado à cima, a casa civil e as secretarias da presidência não são instrumentos amplamente utilizados para centralizar o processo de formulação das proposições do Executivo. Entretanto, é indispensável investigar as características dessa categoria analítica porque: i) ela está

16 Estas proposições se concentram predominantemente nos dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso. A maior parte delas é de natureza administrativa e de autoria da Advocacia Geral da União.

presente durante todo período estudado; ii) indica uma interferência direta do presidente na formação da agenda; iii) pode servir de proxy para a identificação das áreas temáticas sobre as quais o presidente tem interesse mais intenso. Além disso, a quantidade de proposições desse autor pode indicar o crescimento da atuação e a 17institucionalização da presidência. Conforme tratado no primeiro capítulo, o sistema presidencialista brasileiro tem algumas especificidades que precisam ser levadas em conta na análise e interpretação da atuação da presidência. Inácio (2011) e Rennó (2010) indicam que para entender as dinâmicas dos governos de coalizão é necessário observar a trajetória da presidência.

Nesse contexto, o primeiro indicador da centralização que o presidente exerce sobre a agenda através da autoria das proposições legislativas do executivo surge. A variável dependente que computa a participação de ao menos um membro da presidência na autoria em cada uma das proposições oferece condições de investigar em qual contexto essa estratégia de centralização é utilizada.

As autorias e co-autorias que envolvem a atuação da presidência são poucas, mas, conforme dito anteriormente, isto não significa que o presidente não possui e utiliza outras estratégias para influenciar a proposição da sua agenda. A complexidade que envolve a coordenação dos atores (tanto da presidência

17 “Traços como autonomia, adaptabilidade, complexidade e coerência são percebidos como os pilares de uma presidência institucionalizada” (Inácio, 2012, p.4)

quanto de todo o gabinete) vai conformar diferentes padrões de incentivos e custos para as ações centralizadoras do presidente. Pelo que sugerem os dados expostos à cima, a presença dos órgãos da presidência na autoria das proposições não é uma estratégia utilizada frequentemente pelo presidente. Cabe então investigar quais outras formas de centralização os presidentes podem ter utilizado durante o período de referência desse estudo.

A segunda dimensão incorporada na análise para definir os indicadores de centralização da autoria das proposições legislativas é a vinculação partidária. Tendo em vista a distância de preferência entre os atores, assume-se que aqueles sem vinculação partidária ou filiados ao partido do presidente são os que tem maior potencial para agir em favor da centralização da formulação da agenda de proposições legislativas do executivo. Por isso, é importante observar a interação entre a vinculação partidária dos autores e as pastas ministeriais que ocupam. O resultado dessa interação indica os incentivos que os atores tem para agirem em favor da garantia de que a formulação da agenda legislativa do executivo esteja de acordo com os interesses do presidente (vinculação partidária e distribuição de preferências) e os recursos que esses atores possuem para realizar essa tarefa (características que dizem respeito à estrutura , atribuição e área de alcance das pastas ministeriais ou secretarias).

De acordo com a proposta de Lewis & Rudalevige (2005), a politização dos postos estratégicos é considerada um movimento do presidente no sentido de

minimizar a perda agência na delegação de postos-chave do executivo. Inácio (2012) sinaliza que esses autores não estão trabalhando especificamente com a vinculação partidária dos nomeados, mas sim com a distância entre as suas preferências e as do presidente. Adaptando esse modelo para estudar o caso brasileiro, com os dados disponíveis, essa dissertação segue no mesmo sentido do trabalho de Inácio (2012) e utiliza o posicionamento partidário como uma *proxy* das preferências dos atores. Dessa forma, enquanto Lewis & Rudalevige (2005) trabalham com a alocação de postos no staff da presidência e com a distância entre as preferências dos nomeados, essa dissertação utiliza os dados sobre posicionamento ideológico dos partidos - disponibilizados por Power e Zucco (2005) – e busca ampliar a análise do repertório de ações que envolvem a alocação de cargos, levando em conta a distribuição política não só dos cargos da presidência, mas também das demais pastas ministeriais do gabinete e, por consequência, da produção das proposições legislativas.

A tabela 3 apresenta quantos ministérios ficaram sob responsabilidade de cada partido e quantos ministros desses partidos foram nomeados durante os dois mandatos do governo FHC e os dois mandatos do governo Lula. No governo FHC os ministros sem filiação partidária foram responsáveis pelo maior número de ministérios, seguidos de perto pelo partido do presidente. O inverso ocorre em relação à quantidade de ministros nesse período, ou seja, a maioria dos ministros nomeados era do PSDB, seguidos por aqueles sem partidos. No governo Lula é evidente a maior politização na distribuição das pastas ministeriais. O partido do presidente é o que ocupa mais ministério e é dele a maior parte dos ministros. Apesar dos ministros sem filiação partidária também

ocuparem lugar de destaque na ocupação das pastas ministeriais durante os mandatos Lula, existe um crescimento na quantidade de partidos integrantes da coalizão e conseqüente aumento do total de pastas distribuídas partidariamente.

Tabela 3: Quantidade de ministros e de pastas ministeriais por partido, por presidente

Partidos	FHC (I e II)			Lula (I e II)		
	Ministérios	Ministros	B/A	Ministérios	Ministros	B/A
PSDB	13	24	1,8			
PFL	5	11	2,2			
PMDB	3	10	3,3	7	15	2,1
PPB/PP	3	5	1,7	1	1	1
PPS	1	1	1	1	1	1
PTB	3	4	1,3	2	3	1,5
PT				21	36	1,7
PCdoB				2	3	1,5
PV				1	2	2
PL/PR				3	4	1,3
PRB				1	1	1
PSB				2	3	1,5
PDT				2	2	1
S/F	17	20	1,2	14	18	1,6
Total	45	75	1,7	57	89	1,6

Fonte: extraído de Inácio, 2012 in: America Latina Hoy. Vol.64 pag. 56 (Banco de dados da pesquisa “O Presidente e seus agentes: o Poder Executivo por dentro”, 2012)

A tabela 4 mostra que a predominância do partido do presidente na ocupação de postos ministeriais não só é traduzida, como também é reforçada na autoria das matérias. Pode-se observar que os membros do partido do presidente são maioria entre os autores, seguidos pelos ministros sem partido. Os dados da tabela 4 permitem ainda afirmar que a diferença entre a proporção da atuação dos ministros do partido do presidente ou sem partido e os ministros de outro partido da coalizão é muito maior nas proposições que tem apenas um autor.

Ou seja, a predominância dos autores do partido do presidente ou sem partido é reforçada em proposições que não apresentam co-autorias. Essa informação sugere que esses autores possuem maior autonomia na formulação de matérias legislativas.

Tabela 4: Percentual de autorias por tipo de partido, por possível autor, por proposição. Brasil (1995-2010)

Partidos	Autores				
	Autor	Autor	Autor	Autor	Autor
Partido do presidente	47,4	17,6	7,7	3,3	1,2
Sem partido	34,9	11,8	4,9	2,5	0,2
Outro partido da coalizão	17,7	11,4	3,8	1,4	0,5
Não tem	0	59,2	83,6	92,8	98,2
N	1463	1463	1463	1463	1463

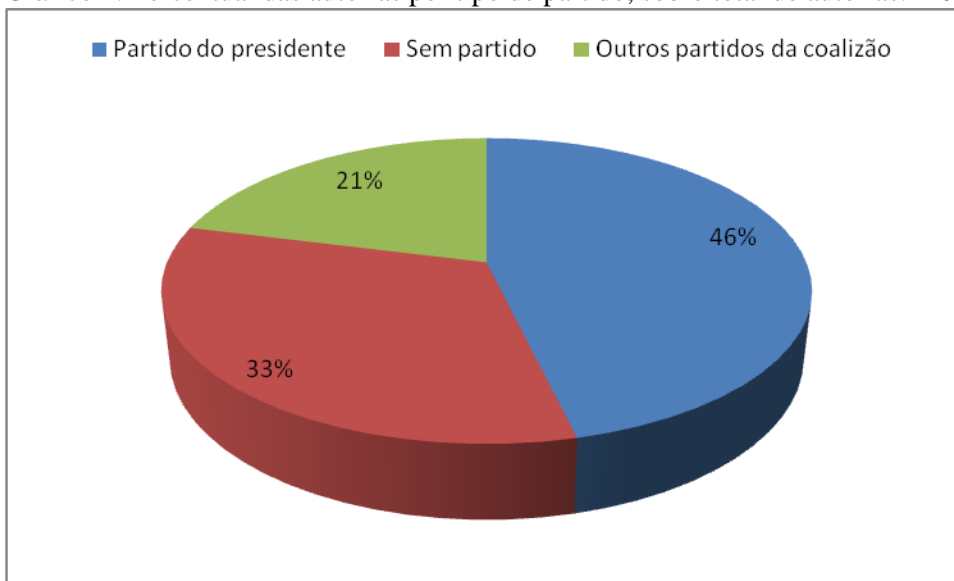
Fonte: Elaboração Própria a partir dos Bancos de dados “O Presidente e seus agentes: o Poder Executivo por dentro” e “Proposições Legislativas do Executivo” (Batista, 2013)

Assim como ocorre com a análise sobre o tipo de ministério ao qual o autor está vinculado, a tabela 4 não é eficiente para informar a porcentagem das proposições que possuem ao menos um autor de cada categoria de vinculação partidária. Entretanto é possível identificar nos dados trabalhados que 58% das proposições tem, pelo menos, um autor do partido do presidente. Enquanto isso, 46% das proposições tem, pelo menos, um autor sem partido. E, por fim, 31% das proposições tem, pelo menos, um autor de outro partido da coalizão.

Conforme o gráfico 1 apresenta, levando-se em conta todas as autorias, que somam um total de 2432, o partido do presidente assume 45,45% delas. Os ministros sem partido são 33,88% dos autores e, por fim, todos os outros

partidos da coalizão somando 20,66%. 18 Mais uma vez, os dados apontam para o protagonismo do partido do presidente na autoria das proposições legislativas do executivo.

Gráfico 1: Percentual das autorias por tipo de partido, sobre total de autorias. Brasil (1995-2010)



Fonte: Elaboração Própria a partir dos Bancos de dados “O Presidente e seus agentes: o Poder Executivo por dentro” e “Proposições Legislativas do Executivo” (Batista, 2013)

Se os dados estão indicando a centralidade dos ministros do partido do presidente (ou sem filiação partidária) na formulação da agenda legislativa do executivo, então faz sentido investigar quais são as pastas ministeriais que estão sob os cuidados desses autores para assim identificar estratégias de centralização utilizadas pelo chefe do executivo no momento da formulação das proposições legislativas. A tabela 5 traz informações sobre a origem

18 Essa predominância da atuação dos ministros do partido do presidente e sem filiação partidária estão em consonância com os achados de Rennó e Gaylord (2013).

partidária do ministro de acordo com a pasta ministerial ocupada para todas as autorias:

Tabela 5: Percentual de autorias por tipo de partido e tipo de ministério, sobre o total de autorias. Brasil (1995-2010)

Partidos	Ministérios			
	Presidência	Fazenda, Planejamento e Justiça	Ministérios com maior volume de proposições	Outros ministérios
Partido do presidente	65,62	53,78	41,8	24,78
Sem partido	32,03	39,26	17,86	31,63
Outro partido da coalizão	3,9	6,95	40,33	43,58
Total	100	100	100	100
N	128	1309	543	452

Fonte: Elaboração Própria a partir dos Bancos de dados “O Presidente e seus agentes: o Poder Executivo por dentro” e “Proposições Legislativas do Executivo” (Batista, 2013)

Esses valores indicam que as pastas mais atuantes são aquelas chefiadas por membros do partido do presidente. Além disso, os postos da presidência também apresentam forte atuação dos partidários do presidente. Inácio (2012), entretanto, assinala que durante os mandatos FHC a presidência foi fracamente partidarizada com membros do PSDB, sendo ocupada por muitos atores sem filiação partidária. A inclusão de copartidários nesses órgãos aconteceu de maneira efetiva nos governos Lula.

Tendo em vista o trabalho de Lewis & Rudalevige (2005), cabe observar que a alocação de cargos estratégicos para atores filiados ao partido presidente tem se revelado uma constante no período analisado. Para além da atuação dos

ministros do partido do presidente, outro elemento se destaca entre os dados apresentados à cima: a participação dos ministros sem vínculo partidário. Batista (2012) já indica que esses ministros podem ser considerados agentes do presidente. A seleção ministerial é uma prerrogativa do presidente e é de se esperar que a escolha de ministros sem partido envolva maiores custos em relação à satisfação dos outros partidos da coalizão e ganhos em termos de afinidade ideológica e convergência de interesses, facilitando assim o processo de delegação.

Os dados e argumentos apresentados até aqui indicam que a distribuição das pastas ministeriais é feita de maneira estratégica pelo presidente e que os membros de seu partido e os ministros sem filiação partidária são alocados nos ministérios que são estratégicos para o presidente¹⁹ e que mais participam da formulação da agenda legislativa do executivo através das autorias das proposições. Tendo em vista essas informações, pensando que a escolha desses atores é racionalmente orientada e que o presidente vai tentar nomear aquele com preferências políticas mais próximas das suas para as áreas mais relevantes para sua agenda, a criação de um indicador de centralização que leva em conta a participação desses atores na autoria das proposições é pertinente para o desenvolvimento dessa pesquisa. Dessa forma, ministros filiados ao partido do presidente e ministros sem filiação partidária foram agregados em uma categoria que classifica as proposições enquanto mais ou

¹⁹ A definição de quais são os ministérios estratégicos precisa levar em conta qual é a agenda do presidente. Por exemplo, no Brasil a regulação da aviação civil se tornou relevante a partir de 2012 por conta da necessidade de incrementar o sistema de aviação no país com vistas a atender as demandas da Copa do Mundo em 2014 e das Olimpíadas (Rennó, 2013).

menos centralizadas a partir da existência ou não de ao menos um ministro desse tipo entre seus autores.

A participação de ministérios da Fazenda, Planejamento e Justiça na autoria das proposições é utilizada na elaboração do segundo indicador desse trabalho. Essa classificação é justificada pela natureza estratégica desses ministérios e pelos recursos que eles oferecem em termos de coordenação da agenda, por estarem presentes em aproximadamente 70% das proposições estudadas e por serem ocupados majoritariamente por ministros do partido do presidente ou sem partido – mais uma vez, o tipo de distribuição dessas pastas e o volume de proposições de sua autoria indicam a relevância desses postos para o presidente.

A tabela 5, apresentada a cima, informa que a participação dos membros do partido do chefe do executivo é maioria entre os autores que fazem parte das duas categorias citadas à cima (65,7% do total de autorias da presidência e 54,6% dos ministérios da Fazenda, Planejamento e Justiça), além de ser o maior grupo entre os ministérios com maior volume de proposições. Os ministros sem partido também representam uma parcela significativa dos ocupantes do ministério da Fazenda, Planejamento e Justiça, além de se destacarem na ocupação de cargos da presidência.

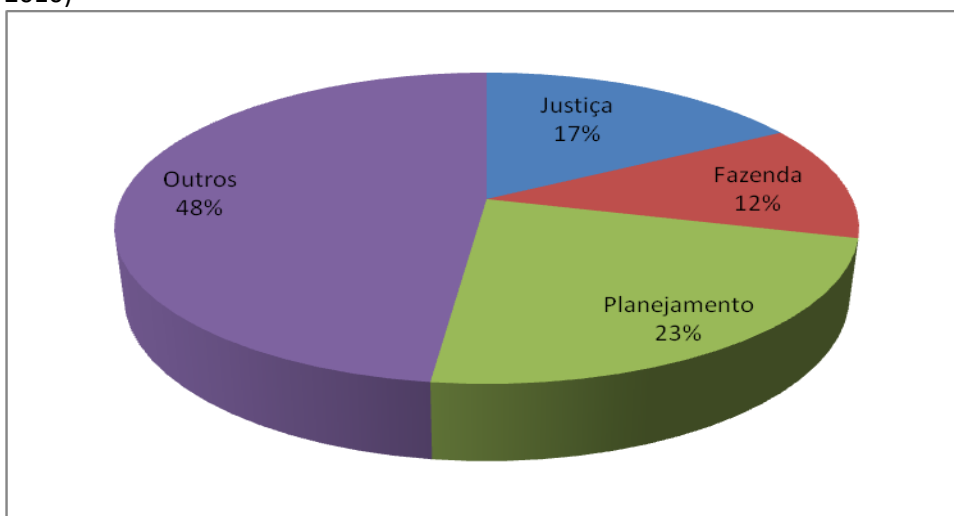
Gaylord (2013) considera que a atuação dos ministérios da justiça, fazenda e planejamento são movimentos centralizadores do presidente. De acordo com

Rennó e Gaylord (2013), esses ministérios possuem amplas jurisdições que afetam todo o gabinete. Eles ainda argumentam que o ministério da Fazenda tem capacidade de impor significativa restrição orçamentária às proposições de outras áreas. Já o ministério do Planejamento tem grande participação na formulação da agenda legislativa do executivo porque as decisões do gabinete são, em grande medida, visando realizar mudanças na estrutura administrativa do governo (por exemplo: criação de novas agências, mudanças na estrutura de carreiras). Por fim, os autores justificam o potencial do ministério da Justiça em influenciar grande parte das proposições baseados na sua jurisdição sobre propostas que consideram mudanças nos códigos legais existentes e na assessoria jurídica que esse ministério aos demais. Essa dissertação tem a mesma perspectiva e disso surge o terceiro indicador de centralização utilizado como variável dependente nas análises que se seguirão. Esta variável dicotômica identifica aquelas proposições que são centralizadas através da autoria de membros do partido do presidente ou sem partido que estejam lotados no ministério da justiça, da fazenda ou do planejamento. Ou seja, proposições que tem entre seus autores ao menos um ator que se enquadre nessa classificação é considerada centralizada.

Conforme a literatura e os dados vem apontando, os ministérios da Justiça, da Fazenda e do Planejamento possuem características diferenciadas que balizam a identificação da sua participação na autoria das proposições como uma estratégia de centralização da formulação da agenda. Entretanto, para criar o segundo indicador de centralização, é prudente, antes, realizar uma descrição independente da atuação desses três ministérios na autoria das

proposições legislativas do executivo. Assim, será possível verificar se a inclusão desses três ministérios em uma só categoria não implica em algum tipo de viés ou perda de informação. O gráfico 2, a seguir, apresenta a participação de cada um deles sobre o total de autorias de proposições legislativas do executivo durante o período de referência.

Gráfico 2: Percentual de autoria por tipo de ministério, sobre total de autorias. Brasil (1995-2010)

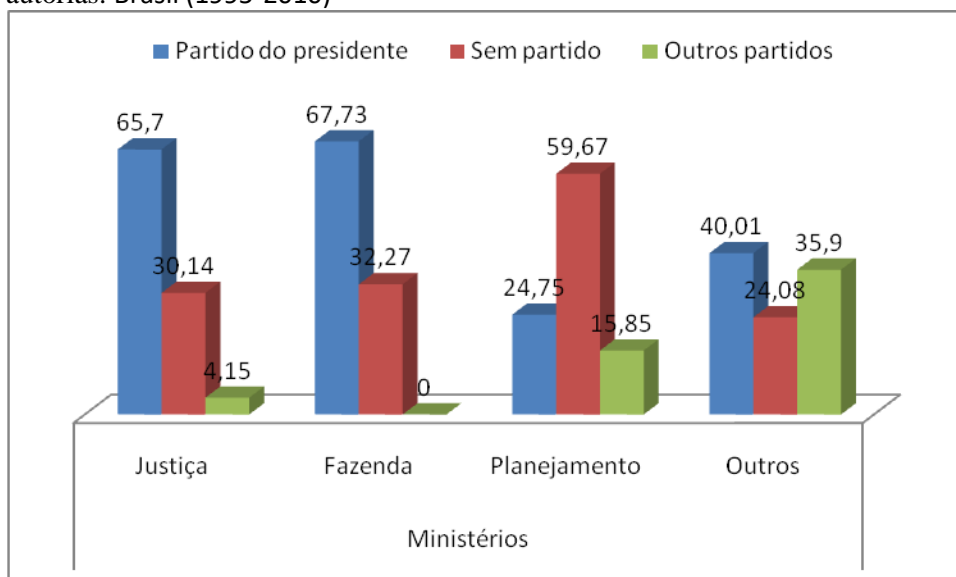


Fonte: Elaboração Própria a partir dos Bancos de dados “O Presidente e seus agentes: o Poder Executivo por dentro” e “Proposições Legislativas do Executivo” (Batista, 2013)

O gráfico 3, por sua vez, mostra a proporção de cada categoria partidária nas autorias de cada um desses ministérios. Ao se considerar os integrantes do partido do presidente e os ministros sem vínculo partidários como igualmente responsáveis ao presidente, pode-se notar que a proporção desse tipo de autor nas proposições de cada um dos três ministérios em destaque é bem parecida. Apesar dos outros ministérios apresentarem também uma quantidade maior de ministros sem partido ou partidários do presidente, é possível notar que essa proporção é bem menor (e é ainda preciso considerar que as matérias da presidência estão incluídas na categoria outros ministérios, o que

pode estar superestimando a participação do partido do presidente nas autorias dessas proposições).

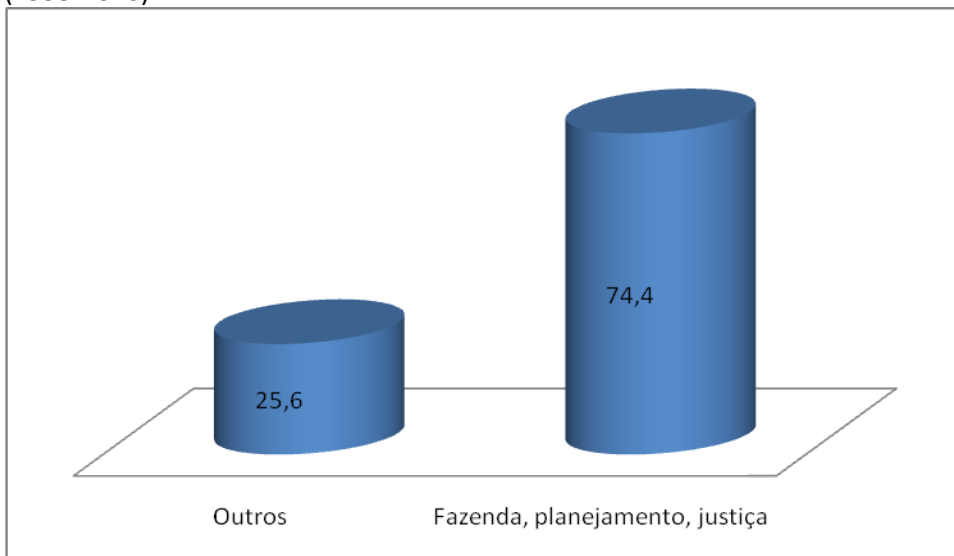
Gráfico 3: Percentual de autorias por tipo de ministério e tipo de partido, sobre o total de autorias. Brasil (1995-2010)



Fonte: Elaboração Própria a partir dos Bancos de dados “O Presidente e seus agentes: o Poder Executivo por dentro” e “Proposições Legislativas do Executivo” (Batista, 2013)

Os três ministérios apresentam trajetórias similares no que diz respeito à participação nas autorias e à ocupação ministerial. Dessa forma, para facilitar as análises seguintes eles serão considerados em uma única categoria que será descrita em oposição aos outros tipos de ministérios. O gráfico 4 mostra a distribuição da frequência desse novo indicador: 74,4% das proposições possuem ao menos um autor desses ministérios.

Gráfico 4: Percentual de autorias por tipo de ministério, sobre total de proposições. Brasil (1995-2010)



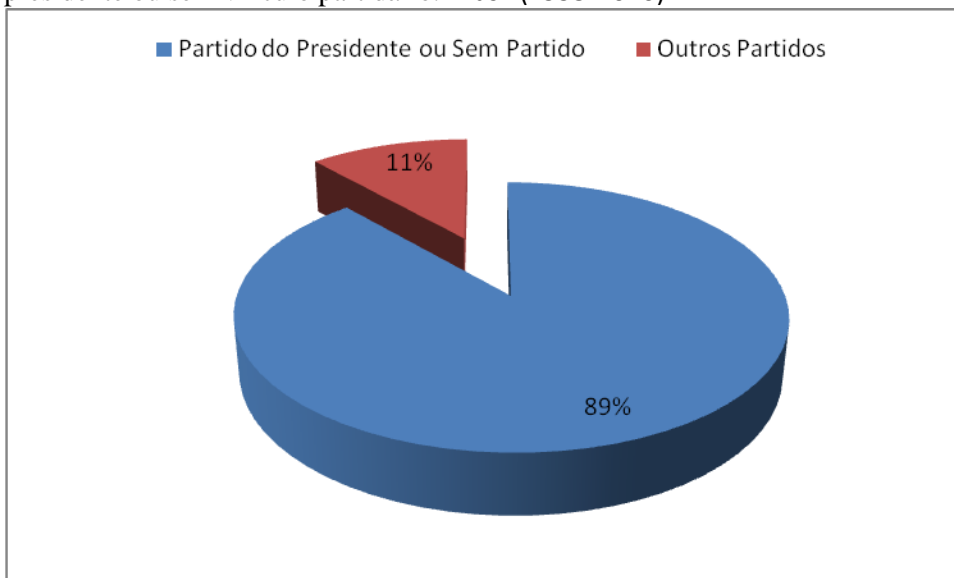
Fonte: Elaboração Própria a partir dos Bancos de dados “O Presidente e seus agentes: o Poder Executivo por dentro” e “Proposições Legislativas do Executivo” (Batista, 2013)

Até aqui foram apresentadas duas variáveis dependentes que são indicadores da centralização exercida pelo presidente sobre as matérias legislativas do executivo. Essas variáveis medem duas estratégias diferentes de centralização, quais sejam: a autoria de pelo menos um ator da presidência e a autoria de pelo menos um ator que seja membro do partido do presidente ou que não tenha filiação partidária e que seja responsável pelos ministérios da justiça, da fazenda ou do planejamento.

A terceira variável dependente a ser analisada computa a participação de ao menos um ator que seja filiado ao partido do presidente ou que não tenha vínculo partidário. Nesse caso, o ministério ocupado pelo ministro não é relevante para a classificação das proposições. A ideia que guia a construção dessa variável é a de que esses atores são os que tem as preferências mais

próximas do presidente e, a tendência é que suas ações sejam no sentido de minimizar os riscos de perda de agência do chefe do executivo. A seguir, o gráfico 5 mostra que 89% das proposições analisadas tem ao menos um ministro/secretário do partido do presidente ou sem vínculo partidário. Essa variável identifica uma ação menos centralizada do que as duas anteriores na medida em que leva em conta também a atuação de ministérios que não possuem uma posição estratégica tanto no que diz respeito à estrutura, quanto no que diz respeito aos recursos institucionais que podem mobilizar.

Gráfico 5: Percentual de proposições que tem pelo menos um autor filiado ao partido do presidente ou sem vínculo partidário. Brasil (1995-2010)



Fonte: Elaboração Própria a partir dos Bancos de dados “O Presidente e seus agentes: o Poder Executivo por dentro” e “Proposições Legislativas do Executivo” (Batista, 2013)

Essas variáveis são úteis para identificar em quais condições cada uma dessas estratégias serão usadas. Mas é preciso lembrar que uma proposição pode ter vários autores e que podem haver autores de dois ou mais tipos combinados nessa proposição. Assim, como saber se uma proposição tem mais chances de ser centralizada, por exemplo, pela presidência ou pelos três ministérios

centrais? A solução encontrada por essa dissertação foi criar uma quarta variável dependente que agregue as três estratégias de centralização e permita que elas possam ser comparadas entre si e com as autorias que não expressam movimento centralizador do presidente.

Essa variável leva em consideração sempre a autoria que representa o maior grau de centralização. A ordenação das categorias se deu de acordo com a proximidade entre os atores e o presidente e as características da estrutura dos ministérios em que estão inseridos. Assim, as autorias da presidência são consideradas aquelas mais centralizadas, ou seja, aquelas nas quais os presidentes tem mais recursos para garantir a implementação da sua agenda. As características da presidência que justificam essa posição são: i) ser um órgão sob responsabilidade direta do presente, em que ele tem autonomia para nomear inclusive cargos da burocracia, ii) não ter seus postos colocados na mesa de negociação com os outros partidos da coalizão pelo presidente, iv) participar de um volume pequeno de proposições, o que indica que sua estrutura limitada é mobilizada em casos específicos que demandam investimento de mais recursos por parte dos presidentes.

O segundo tipo de autoria, de acordo com o grau de centralização, é a que está sob a responsabilidade dos ministérios da justiça, fazenda ou planejamento quando ocupados por ministros do partido do presidente ou sem partido. Conforme já argumentado, a natureza desses ministérios facilita que eles interfiram nas proposições de várias áreas temáticas. Eles possuem atribuições e expertise para restringir ou expandir o escopo, o investimento e a prioridade

de políticas circunscritas a todas as outras patas ministeriais. Além disso, o padrão de recrutamento dos seus ministros é mais um indício da sua utilização estratégica para garantir proposições mais próximas o possível das preferências do presidente.

O terceiro grau de centralização das autorias é o que corresponde aos autores filiados ao partido do presidente ou sem filiação partidária e que não se enquadram nas duas categorias anteriores. Tendo em vista as distâncias ideológicas como indícios dos riscos de rebeldia ministerial, é pertinente supor que estes ministros terão menos incentivos para agirem em favor de propostas distanciadas das preferências do presidente. Os dados analisados também dão suporte a essa classificação uma vez que é possível perceber que os ministérios que possuem maior volume de proposições são justamente os sob a tutela desses ministros. A escolha dos nomeados se apresenta como uma ação racionalmente orientada dos presidentes, uma vez que, já que é necessário dividir os cargos do executivo com os outros partidos da coalizão, é preferível tentar posicionar os membros do seu partido ou seus homens de confiança (sem filiação partidária) nos ministérios que tem maior influência na formulação da agenda. A diferença entre os autores classificados nessa categoria e os das descritas anteriormente é que nesse caso os ministros não chefiavam pastas ministeriais que possuem características institucionais e atribuições que favoreçam a interferência nas proposições de outros ministérios.

Por fim, a quarta categoria agrupa as proposições de autoria apenas dos ministros que pertencem aos outros partidos da coalizão. Apesar de reconhecer que para além das autorias os presidentes possuem outros instrumentos de centralização da agenda legislativa do executivo e que a autoria não é o início do processo, podendo por vezes ser o resultado da negociação, esta dissertação, devido às limitações existentes²⁰, trabalha apenas com as estratégias que estão expressas na autoria das proposições. Desse modo, uma proposição sem participação de membros da presidência, do partido do presidente ou sem filiação partidária na autoria indicada pelas cartas de intenção é considerada como o grau máximo de descentralização. A seguir, a tabela X apresenta a quantidade de proposições em cada categoria da variável:

Tabela 6: Autorias por grau de centralização, sobre total de proposições. Brasil (1995-2010)

Autoria	Frequência	Percentual
Presidência	123	8,4
3 ministérios centrais	960	65,6
Partido do presidente e sem partido	214	14,6
Outros partidos	166	11,3
Total	1463	100,0

Fonte: Elaboração Própria a partir dos Bancos de dados “O Presidente e seus agentes: o Poder Executivo por dentro” e “Proposições Legislativas do Executivo” (Batista, 2013)

Conforme já havia sido adiantado nas tabelas anteriores, as autorias mais recorrentes são as que envolvem a categoria que daqui a diante será tratada como “três ministérios centrais” e que engloba os ministérios da Justiça, da Fazenda e do Planejamento quando são ocupados por membros do partido do

²⁰ Limitações referentes à disponibilidade de dados e tempo para desenvolvimento da pesquisa, além da opção por analisar um volume grande de casos, o que dificulta um olhar mais aprofundado sobre o processo que precedeu a proposição de cada matéria.

presidente ou por ministros sem filiação partidária. Em segundo lugar, aparecem as proposições de membros do partido do presidente ou sem vínculo partidário que ocupam outras pastas ministeriais. As proposições que tem como autores apenas ministros de outros partidos da coalizão são as terceiras mais freqüentes contabilizando 11% do total. E, por último, estão as proposições de autoria da presidência somando 8,4% do total.

Na próxima seção serão apresentadas as variáveis independentes e as relações que elas estabelecem com os indicadores de centralização que foram descritos até aqui.

2.2 Dimensões explicativas do grau de centralização da formulação da agenda legislativa do executivo:

Conforme discutido anteriormente, no presidencialismo de coalizão brasileiro, o presidente possui diversos recursos que o auxiliam a minimizar os casos de rebeldia ministerial e centralizar a formulação da agenda de políticas públicas do governo. Dois desses recursos são: a atribuição exclusiva de criar órgãos administrativos (ministérios, secretarias) e o poder de nomear ou destituir os chefes desses órgãos. Esse último garante que o presidente reduza os riscos de *adverse selection*, uma vez que pode delegar os cargos que julga mais importantes para atores que demonstrem ter preferências mais próximas às suas. Esse mecanismo de centralização é acionado pela distribuição de pastas ministeriais centrais para ministros que não possuem outro *principal* dentro da

coalizão (ministros do partido²¹ do presidente se reportam ao próprio partido e ao presidente e, ministros sem partido se reportam ao presidente).

Aliada ao poder de definir os chefes das pastas ministeriais e secretarias está a capacidade de criar novos órgãos de governo. Essa condição permite o incremento da estrutura da presidência. E é com a institucionalização (Inácio, 2006) dela que a Casa Civil e as secretarias (da presidência) alcançam recursos que facilitam sua atuação nas proposições de matérias legislativas (Inácio, 2012). Importante ressaltar, que a presidência não é um *locus* permeado pela distribuição de cargos entre os partidos da coalizão. Durante todo o período analisado ela foi ocupada prioritariamente por membros do partido do presidente²² (Inácio, 2013). A presidência é o órgão com mais atributos para promover a centralização da agenda, uma vez que: i) ela é ocupada por atores de confiança do presidente; ii) as secretarias apresentam estruturas menores do que os ministérios, o que facilita o controle sobre a burocracia; iii) todas as proposições legislativas do Executivo passam obrigatoriamente (mesmo que não conste na autoria) pela casa civil, que integra a estrutura da presidência.

O ativismo da presidência, dos ministérios centrais (planejamento, justiça e fazenda) e dos demais ministérios ocupados por indivíduos sem filiação partidária ou filiados ao partido do presidente é traduzido nas variáveis

21 Este trabalho reconhece que os partidos políticos não são atores unitários, mas para fins analíticos, seus membros serão tratados a partir de características partidárias que serão aplicadas igualmente a todos. Esta estratégia está sendo utilizada principalmente para a definição de posições ideológicas e preferências políticas.

22 Essa partidarização é mais intensa nos mandatos do presidente Lula, uma vez que, durante o governo FHC a presidência foi ocupada por muitos ministros sem partido (Inácio, 2013)

dependentes apresentadas na seção anterior. Quais sejam: i) indicador de proposições de autoria da presidência, ii) indicador de proposições de dos três ministérios centrais, iii) indicador das proposições de autoria dos demais ministros do partido do presidente e, iv) variável categórica que identifica o grau de centralização de uma proposição.

Uma vez apresentadas e descritas as variáveis de interesse dessa dissertação, cabe agora discutir quais condições favorecem a utilização de cada uma dessas estratégias centralizadoras por parte do presidente. A seguir serão apresentados os dados que, dentro do quadro analítico proposto neste trabalho, são adequados para a criação das variáveis explicativas utilizadas. O principal objetivo aqui é discutir quais atributos estão relacionados à variação do grau de centralização imposto pelos quatro governos inseridos no período de referência (FHC1, FHC2, LULA1, LULA2).

Levando-se em conta toda a discussão empreendida sobre a centralidade do presidencialismo de coalizão no sistema político brasileiro, as coalizões governativas formadas entre 1995 e 2010 são o objeto central dessa investigação. A hipótese geral desse trabalho é que quanto maior o grau de conflito intracoalizão, maior será o esforço centralizador do presidente.

Entre 1995 e 2010 foram pactuadas onze coalizões governativas diferentes. Dessas, duas estavam no primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, duas estavam no segundo mandato desse mesmo presidente, cinco

se inseriam no primeiro mandato do presidente Luís Inácio Lula da Silva e, por fim, duas no segundo mandato do Lula.

Para investigar se o grau de conflito intracoalizão influencia a utilização de estratégias centralizadoras por parte do presidente, primeiramente é preciso ver se realmente existe uma relação entre cada forma de centralização e as diferentes coalizões governativas do período. O gráfico 6 mostra as oscilações da participação da presidência da república na autoria das proposições legislativas em cada coalizão. É notório que durante os dois mandatos do governo FHC a utilização da presidência como forma de centralização da agenda é menos acentuada do que no período sob o comando de Lula. Apenas na terceira coalizão a participação da presidência alcança 10% das proposições, tendo uma queda logo em seguida. Durante o governo Lula a amplitude dessa variação é maior, chegando a quase 20% na primeira coalizão do seu governo e caindo a zero na sétima. O teste do qui-quadrado afirma com mais de 99% de confiança estatística a existência de dependência entre a variação da utilização da presidência na autoria das proposições e as mudanças de coalizão. A conformação dos dados não refuta completamente o argumento de Ragsdale e Thies (1997)²³, uma vez que é perceptível um incremento na participação da presidência ao longo do tempo. Contudo, isso não é suficiente para entender os movimentos de expansão e contração que se sucedem nas diferentes coalizões. O crescimento do ativismo da presidência

23 Os autores, a partir da análise da experiência norte-americana, relacionam o crescimento da estrutura e do ativismo da presidência com o crescimento e a complexificação das atividades atribuídas ao presidente.

durante os mandatos do governo Lula, sugere que, coalizões menos coesas, tanto no que diz respeito à quantidade de partidos quanto à posição ideológica desses partidos, aumenta os incentivos do presidente arcar com os custos de mobilizar a estrutura presidencial durante a formulação da agenda legislativa do executivo.

Essa dissertação busca entender a relação entre as duas variáveis levando em conta a natureza política da presidência. Nesse sentido, os argumentos de Dickinson (2000) e Dickson e Lebo (2006)²⁴ são balizadores para as hipóteses que seguirão. Esses autores propõem um modelo que leve em conta a relação entre o presidente e os demais atores com quem interage. De acordo com eles, o grau de incerteza das barganhas que acontecem ao longo do mandato, o grau de conflito com o congresso e o risco do oportunismo ministerial²⁵ são essenciais para se compreender as rupturas e oscilações²⁶ na expansão organizacional da estrutura da presidência. Inácio (2011) apresenta dados que informam a crescente reorganização da presidência, especialmente durante o governo Lula. Apesar de ainda haver uma oscilação nesse movimento, é possível identificar os picos de ações reestruturadoras da presidência justamente durante as coalizões mais instáveis e conflituosas do período. Segundo Inácio (2012), nesses momentos o incremento nas modificações do núcleo coordenador da presidência é maior do que o que ocorre no núcleo de

24 Apud Inácio (2012).

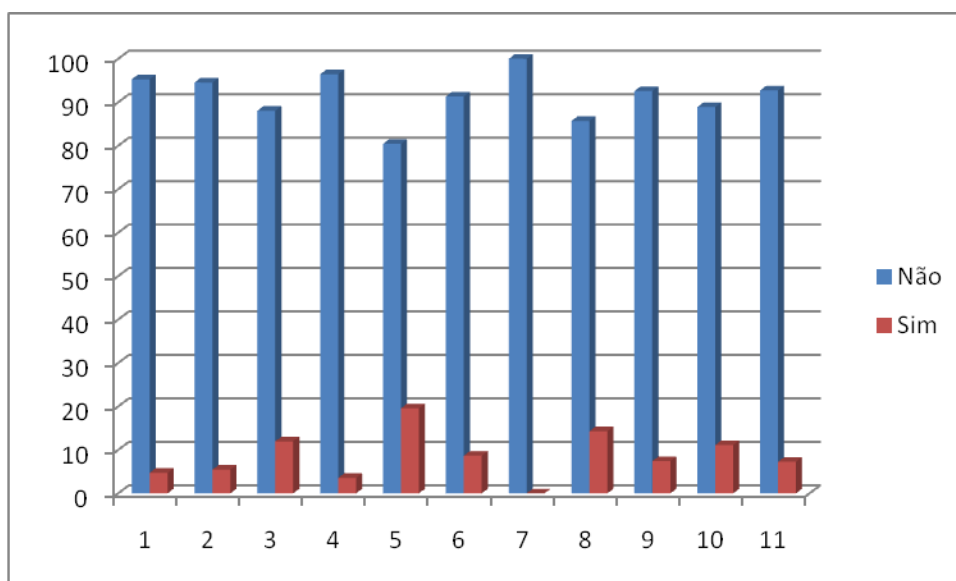
25 Oportunismo ministerial é a ação do ministro que implica em “moral hazard”, ou seja, o ministro não age de acordo com os interesses do presidente.

26 Moe & Wilson (1994) descrevem o poder presidencial como o “poder de reestruturar”. A partir dessa noção é coerente esperar que os presidentes utilizem estrategicamente a estrutura da presidência de acordo com seus interesses e com o contexto em que atuam.

policies e assessoramento. Se o fortalecimento e reorganização das estruturas da presidência indicam um movimento do presidente na direção de ter mais instrumentos e recursos para coordenar as atividades da coalizão, é pertinente supor que, o contexto que favorece esse tipo de procedimento também²⁷ favorecerá a utilização da estrutura da presidência na centralização da formulação da agenda legislativa do executivo. Isso por dois motivos: o primeiro é que a centralização por meio da presidência, assim como a reestruturação da mesma, é efetivada para evitar a perda de agência e aumentar o controle das políticas que são mais caras ao presidente. Já o segundo motivo diz respeito a uma questão de ordem prática. Qual seja: se a estrutura da presidência é reforçada e cresce seu grau de institucionalização, logo essa instância terá mais recursos e oportunidades de participar diretamente da autoria das proposições legislativas do executivo. Nesse sentido, argumenta-se que em contextos de menos conflito entre os atores da coalizão, menores serão os incentivos para o presidente sacar mão da estrutura da presidência para centralizar a formulação das proposições legislativas do executivo. Essa hipótese será testada ao longo deste capítulo, através da busca da confirmação da existência de uma relação entre variação no uso dessa estratégia de centralização e os valores de cada indicador de conflito que será utilizado para caracterizar as coalizões.

27 A estrutura da presidência é utilizada pelos presidentes em várias estratégias de coordenação e centralização da coalizão que não se expressam na autoria das proposições que as exposições de motivos relatam. Entretanto, esse não é o enfoque dessa dissertação. O importante aqui é relacionar a reestruturação da estrutura presidencial com a utilização dessa estratégia na centralização pela autoria na formulação da proposição legislativa.

Gráfico 6: Participação da presidência na autoria das proposições em cada coalizão*. Brasil (1995-2010)



*Legenda coalizões: 1=FHCII 2=FHCII2 3=FHCII1 4=FHCII2 5=LulaI1 6=LulaI2 7=LulaI3 8=LulaI4 9=LulaI5 10=LulaII1 11=LulaII2

Fonte: Elaboração Própria a partir dos Bancos de dados “O Presidente e seus agentes: o Poder Executivo por dentro” e “Proposições Legislativas do Executivo” (Batista, 2013)

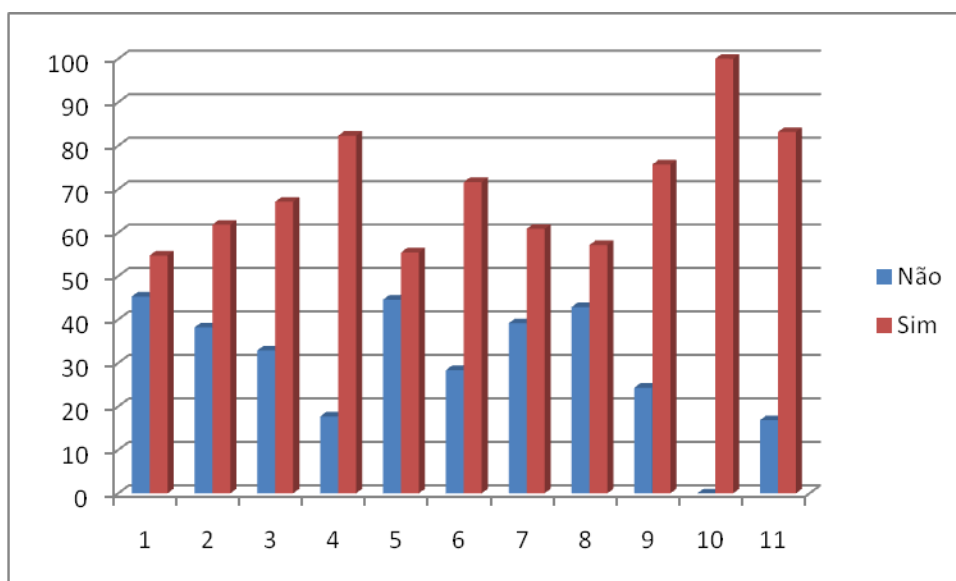
Inácio (2006) aponta a centralidade desses três ministérios durante o governo FHC. Eles ocupam um papel fundamental na implementação da agenda de ajuste fiscal do presidente. Durante o período do governo Lula esse perfil não se altera. O gráfico 2 mostra, inclusive, que os índices de participação desses ministérios na autoria das proposições legislativas do executivo aumentam. No primeiro mandato FHC é possível perceber que a participação desses ministérios é um pouco menor do que a média. Isso acontece, principalmente, porque nesse período esses ministérios estiveram sob a coordenação de ministros de outros partidos da coalizão, condição que aqui não está sendo

considerada centralizadora²⁸. Importante também relacionar a queda na participação desses ministérios durante a primeira coalizão do governo Lula com o crescimento da atuação da presidência que ocorreu neste momento (gráfico 1). Esses dados indicam que nesse período houve uma mudança nas estratégias de centralização do presidente.

A hipótese principal sobre a utilização dos ministérios da justiça, da fazenda e do planejamento como instrumentos centralizadores segue na mesma direção daquela referente à participação da presidência nas autorias. Qual seja: Quanto maior o nível de conflito entre os atores inseridos na coalizão governativa maiores os incentivos para o presidente centralizar a autoria da agenda legislativa do executivo. Apesar do teste de qui-quadrado entre as coalizões e a proporção de proposições com autoria desses ministérios ter apresentado uma co-variação entre as variáveis (a um nível de mais de 99% de confiança estatística), ainda é necessário realizar análises que levem em conta características específicas de cada coalizão. O que se pretende observar com as informações passadas pelo gráfico 7 é se realmente a utilização dessa estratégia varia de uma coalizão para outra. A caracterização dessas coalizões será feita a diante.

28 Além disso, o primeiro mandato do presidente FHC teve atuação constante do ministério de administração e reforma do estado, que não está sendo computado entre os três ministérios centrais.

Gráfico 7: Participação dos ministérios da Justiça, Planejamento e Fazenda na autoria das proposições em cada coalizão*. Brasil (1995-2010)



*Legenda coalizões: 1=FHCII 2=FHCII2 3=FHCIII 4=FHCII2 5=LulaI1 6=LulaI2 7=LulaI3 8=LulaI4 9=LulaI5 10=LulaIII1 11=LulaII2

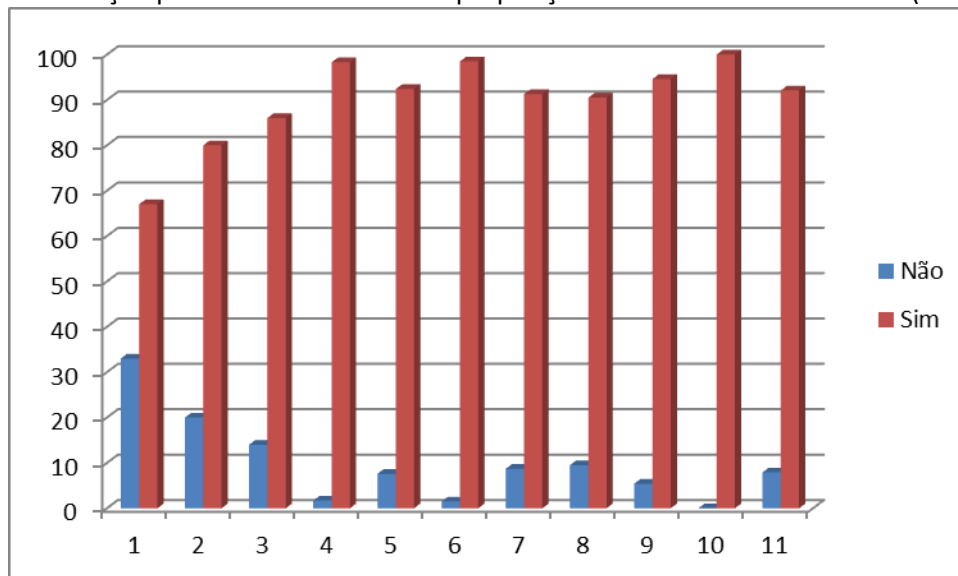
Fonte: Elaboração Própria a partir dos Bancos de dados “O Presidente e seus agentes: o Poder Executivo por dentro” e “Proposições Legislativas do Executivo” (Batista, 2013)

Por fim, o gráfico 8 exibe a participação de ministros do partido do presidente e sem filiação partidária em todas as proposições legislativas do período. Estão aqui incluídas as proposições de autoria da presidência, dos ministérios da justiça, fazenda e planejamento e de todos os outros ministérios ocupados por esses atores. A participação desses ministros na autoria ou co-autoria das proposições pode ser considerada centralizadora na medida em que se leva em conta o risco de oportunismo ministerial. Ou seja, por possuírem preferências próximas às do presidente (Batista, 2012 e Inácio, 2012) e por não responderem a múltiplos *principals* dentro da coalizão, esses atores estão mais aptos a implementarem a agenda legislativa do presidente. Além disso, na descrição das variáveis dependentes já foi explorada a forte relação entre os ministros com esse perfil e a ocupação de ministérios que produzem o maior

volume de proposições. A alocação das pastas é responsabilidade do presidente e é razoável esperar que ele vá buscar diminuir os riscos de *moral hazard* selecionando ministros de sua confiança. Dessa forma, apesar de mais “sutil” do que as autorias da presidência, ou dos três ministérios considerados centrais na formulação da agenda, a participação de ministérios ocupados por ministros sem filiação partidária ou do partido do presidente ainda pode ser considerada um tipo de centralização.

Destarte, a hipótese sobre a relação entre a utilização dessa estratégia e o grau de conflito do contexto em que o processo decisório acontece se faz presente. O teste de qui-quadrado indica com mais de 99% de confiança estatística que existe uma dependência entre a variação das coalizões e a proporção de participação de ministérios ocupados por ministro do partido do presidente ou sem filiação partidária na autoria e co-autoria de matérias legislativas. A diferença entre as coalizões pode ser resultado de diversos fatores, inclusive externos a ela. No entanto, essa dissertação argumenta que as variáveis que medem o grau de conflito dentro da coalizão são as mais importantes para compreender as escolhas que o presidente faz entre as estratégias de centralização disponíveis. Assim como ocorreu com os dois indicadores anteriores, a análise estatística inicial indica que a variação nas estratégias escolhidas pelo presidente está relacionada às mudanças que ocorrem de uma coalizão para outra. A seguir buscar-se-á descrever os componentes que caracterizam as coalizões e identificar quais deles são os mais eficientes na explicação do contexto que favorece a escolha de cada uma dessas estratégias.

Gráfico 8: Participação dos ministérios sob tutela do partido do presidente ou de ministros sem filiação partidária na autoria das proposições em cada coalizão*. Brasil (1995-2010)



*Legenda coalizões: 1=FHCI1 2=FHCI2 3=FHCII1 4=FHCII2 5=LulaI1 6=LulaI2 7=LulaI3 8=LulaI4 9=LulaI5 10=LulaII1 11=LulaII2

Fonte: Elaboração Própria a partir dos Bancos de dados “O Presidente e seus agentes: o Poder Executivo por dentro” e “Proposições Legislativas do Executivo” (Batista, 2013)

Até aqui, os gráficos apresentaram os dados referentes todos os tipos de autores presentes em todas as proposições. Cada proposição analisada tem até cinco autores diferentes. Ou seja, se uma mesma proposição possuir um autor da presidência, um dos três ministérios centrais e outro de um ministério distinto, mas ainda do partido do presidente ela esteve representada entre o grupo vermelho em todos os três gráficos. A seguir, a tabela 1 apresenta a quarta variável dependente desse estudo, que possui quatro categorias diferentes de resposta e que busca condensar essas informações. O procedimento realizado consistiu na classificação de cada proposição a partir

da existência entre seus autores de cada um dos perfis apresentados anteriormente. Devido a possibilidade de uma proposição ter mais de um tipo de autor optou-se por computar aquele que, de acordo com a discussão empreendida até aqui, representa um maior poder de centralização. Assim a existência de um autor com maior potencial centralizador anula a participação daquele com um potencial menor. Por exemplo: se uma proposição possui um autor da presidência e outro dos três ministérios centrais, ela foi classificada como sendo de autoria da presidência. A intenção dessa variável é medir o grau de centralização de cada proposição, levando em conta o perfil dos autores. Foi realizado um teste de qui-quadrado para verificar se as relações entre as variáveis dependentes e as diferentes coalizões se manteriam após essa transformação. Com mais de 99% de significância estatística é possível afirmar que continua existindo uma dependência entre a centralização da produção das proposições legislativas do executivo e as diferentes coalizões.

Através da tabela 7 pode-se observar que apenas 166 proposições (de um total de 1463) são de autoria exclusiva de ministros de partidos de coalizão diferentes do presidente. Entretanto, a proporção dessas autorias por coalizão varia bastante, mostrando que existe uma diferença real entre a ação centralizadora dos presidentes nas diferentes coalizões. É possível notar, também, uma variação na proporção de autores de cada perfil classificado como centralizador. Contudo, apesar dessa variação, as proposições dos três ministérios centrais, em todas as coalizões, são as mais frequentes. Além disso, com exceção à última coalizão do primeiro mandato do governo Lula, a

autoria da presidência é a estratégia centralizadora menos utilizada em todas as coalizões.

Tabela 7: Grau de centralização da agenda legislativa do executivo por coalizão. Brasil (1995-2010)

Tipo de autor	FHC 1		FHC 2		LULA 1				LULA 2		N	
	Coalizões											
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10		11
Presidência	4,72	5,45	11,96	3,54	19,57	8,66	0	14,29	7,43	11,11	7,26	123
Ministérios centrais	51,89	59,9	62,13	79,65	46,74	68,5	60,87	57,14	68,92	88,89	76,57	960
Partido do presidente ou sem partido	10,38	15	12,29	15,04	26,09	21,26	30,43	19,05	18,24	0	8,91	214
Outros partidos	33,02	20,45	13,62	1,77	7,61	1,57	8,7	9,52	5,41	0	7,26	166
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
N	106	220	301	113	92	127	23	21	148	9	303	1463

Fonte: Elaboração Própria a partir dos Bancos de dados “O Presidente e seus agentes: o Poder Executivo por dentro” e “Proposições Legislativas do Executivo” (Batista, 2013)

A partir de tudo que foi apresentado até aqui, faz-se imprescindível conhecer as coalizões que foram construídas ao longo dos quatro mandatos em questão. Só assim será possível detalhar melhor o comportamento das variáveis de interesse e testar se realmente o grau de conflito do gabinete está relacionado com a centralização empreendida pelos presidentes.

A tabela 8 mostra que a média de proposições elaboradas mensalmente pelas coalizões varia entre 6 e 8, com algumas exceções referentes às coalizões que duraram menos tempo. No que diz respeito à duração das coalizões, é possível perceber que o início e o término de um mandato definem a formação de uma nova coalizão, mas que, durante o mandato são realizados rearranjos. Além do

período eleitoral, o início e o fim de uma coalizão são marcados pela entrada ou saída de um partido do gabinete (Inácio, 2013).

Tabela 8: Duração e produção legislativa das coalizões*. Brasil (1995-2010)

Coalizões	Proposições	Duração (meses)	Média de proposições por mês	Mandato
1	106	15,8	6,71	FHC 1
2	220	32,2	6,83	
3	301	38,1	7,90	FHC 2
4	113	9,8	11,53	
5	92	12,7	7,24	LULA 1
6	127	12,3	10,33	
7	23	3,6	6,39	
8	21	2,1	10,00	
9	148	17,3	8,55	
10	9	3	3,00	LULA 2
11	303	45	6,73	
Total	1463	192	7,62	

*Legenda coalizões: 1=FHC I 2=FHC II 3=FHC III 4=FHC IV 5=Lula I 6=Lula II 7=Lula III 8=Lula IV 9=Lula V 10=Lula VI 11=Lula VII

Fonte: Elaboração Própria a partir dos Bancos de dados “O Presidente e seus agentes: o Poder Executivo por dentro” e “Proposições Legislativas do Executivo” (Batista, 2013)

A tabela 9 apresenta, para cada coalizão do período, o apoio legislativo que ela possui. Conforme já foi argumentado, os presidentes no Brasil são eleitos através de partidos que não conseguem alcançar a maioria das cadeiras no congresso. Assim, eles tem incentivos para formar coalizões com outros partidos. Enquanto isso, o presidente possui prerrogativas que interessam aos partidos legislativos. Dessa forma, estes últimos também tem incentivos para

pactuarem coalizões governativas (que envolvem, principalmente, a distribuição de cargos e o apoio legislativo).

Tabela 9: Apoio legislativo, quantidade de partidos e média de autores por coalizão*
Brasil (1995-2010)

Coalizão	Apoio legislativo	Partidos na coalizão	Média de autores por proposição	Mandato
1	56,34	4	1,6	FHC 1
2	77	5	1,8	
3	73,88	5	1,7	FHC 2
4	45,42	3	1,7	
5	42,69	8	1,6	LULA 1
6	77,19	8	1,7	
7	73,10	7	1,5	
8	73,10	6	1,5	
9	69,40	7	1,5	
10	53,80	6	2,4	LULA 2
11	68,62	8	1,8	
Total			1,7	

*Legenda coalizões: 1=FHC1 2=FHC2 3=FHC3 4=FHC4 5=Lula1 6=Lula2 7=Lula3 8=Lula4 9=Lula5 10=Lula6 11=Lula7

Fonte: Elaboração Própria a partir dos Bancos de dados “O Presidente e seus agentes: o Poder Executivo por dentro” e “Proposições Legislativas do Executivo” (Batista, 2013)

Os dados mostram que quase todas as coalizões formadas no período alcançaram um status majoritário no legislativo. As duas exceções são as coalizões quatro e cinco. Na quarta coalizão o partido do vice presidente (PFL) rompe a aliança visando as eleições que se aproximavam. Já a quinta coalizão é a que abre o primeiro mandato do governo Lula. Nela, o PMDB (partido com

a maior bancada legislativa) ainda não estava integrado. A tabela 10 apresenta os resultados do teste de Anova realizado para identificar uma diferença real na média do apoio legislativo da coalizão durante o período analisado de acordo com as características da autoria das proposições. Foram realizados testes para cada uma das quatro variáveis dependentes. As médias encontradas variam pouco entre as categorias analisadas e os testes não apresentam significância estatística. Isso indica que, sozinha, a informação sobre o apoio que a coalizão possui no legislativo não está relacionada com o grau de centralização das proposições.

Tabela 10: Testes de diferenças entre as médias do tamanho do apoio legislativo por tipo de autor. Brasil (1995-2010)

Variável Dependente	Categorias	Valores das Médias	Significância (ANOVA)
Ao menos um autor da presidência	Sim	66,75	0,41
	Não	67,58	
Ao menos um autor dos três ministérios centrais	Sim	67,51	0,98
	Não	67,52	
Ao menos um autor do partido do presidente ou sem filiação partidária	Sim	67,39	0,22
	Não	68,47	
Grau de centralização	Presidência	66,75	0,43
	3 Ministérios centrais	67,59	
	Partido do presidente ou sem partido	66,84	
	Outro partido	68,47	

Fonte: Elaboração Própria a partir dos Bancos de dados “O Presidente e seus agentes: o Poder Executivo por dentro” e “Proposições Legislativas do Executivo” (Batista, 2013)

A quantidade de partidos que forma cada uma das coalizões e a média de autores por proposição também são exibidos na tabela 9. A quantidade de partidos em uma coalizão pode ser um dos indicativos da sua fragmentação grau de conflito intracoalizão, uma vez que, quanto mais partidos, mais atores e

interesses envolvidos no processo decisório. Sendo assim, é viável elaborar um teste de hipótese para verificar se o aumento do número de partidos está relacionado ao aumento na centralização da formulação das proposições legislativas. Ao se testar a correlação entre a quantidade de partidos na coalizão e a centralização das proposições é possível afirmar com mais de 99% de confiabilidade que as duas variáveis não são independentes e estão positivamente correlacionadas. Ou seja, a variação positiva na quantidade de partidos está correlacionada com o aumento da centralização da agenda. Os resultados dos testes de comparação entre as médias do número de autores da coalizão entre as proposições centralizadas e descentralizadas de acordo com cada critério mostram com mais de 99% de confiança estatística que existe uma variação real. Observa-se ainda que as autorias consideradas mais centralizadas apresentam sempre uma quantidade média de partidos por coalizão maior do que aquelas menos centralizadas.

Tabela 11: Teste de diferença entre as médias do número de partido por tipo de autor. Brasil (1995-2010)

Variável Dependente	Categorias	Valores das Médias	Significância (ANOVA)
Ao menos um autor da presidência	Sim	6,35	0,08
	Não	6,07	
Ao menos um autor dos três ministérios centrais	Sim	6,18	0,00
	Não	5,91	
Ao menos um autor do partido do presidente ou sem filiação partidária	Sim	6,18	0,00
	Não	5,49	
Grau de centralização	Presidência	6,35	0,00
	3 Ministérios centrais	6,15	
	Partido do presidente ou sem partido	6,22	
	Outro partido	5,46	

Fonte: Elaboração Própria a partir dos Bancos de dados “O Presidente e seus agentes: o Poder Executivo por dentro” e “Proposições Legislativas do Executivo” (Batista, 2013)

Ainda pensando na classificação das coalizões governativas do período, é necessário utilizar indicadores mais efetivos na tradução do grau de conflito entre os atores do gabinete e os recursos que o presidente possui para centralizar a formação da agenda da coalizão. Inácio (2006) dentro do marco teórico neo-institucionalista aponta a relevância das seguintes características na diferenciação das coalizões governativas: i) status majoritário/minoritário da coalizão governativa (apoio legislativo da coalizão); ii) força parlamentar do partido do presidente no Legislativo; iii) tamanho relativo do partido do presidente dentro da coalizão (se é o maior); iv) diferença quanto a proporcionalidade entre o número de cadeiras legislativas do partido e pastas ministeriais (coalescência) e v) diferenças na posição ideológica dos partidos que compõem a coalizão. Esses elementos são analisados a seguir:

Tabela 12: Coalescência, partidarismo no gabinete e o tamanho relativo do partido do presidente em relação aos outros partidos da coalizão*. Brasil (1995-2010)

Coalizão	Coalescência	Partidarismo gabinete	Tamanho relativo do partido do presidente **	Mandato
1	0,57	66,7	22,26	FHC 1
2	0,59	65,2	21,5	
3	0,65	69	24,77	FHC 2
4	0,37	46,2	40,25	
5	0,63	87,1	41,98	LULA 1
6	0,56	87,1	28,37	
7	0,58	83,9	30,67	
8	0,56	83,9	30,37	
9	0,59	80	25,43	
10	0,58	85,7	29,92	LULA 2
11	0,58	81	24,73	

**Legenda coalizões: 1=FHC I 2=FHC II 3=FHC III 4=FHC II 5=Lula I 6=Lula II 7=Lula III 8=Lula IV 9=Lula V 10=Lula III 11=Lula II

**proporção de cadeiras legislativas do partido do presidente em relação às cadeiras ocupadas pelo restante da coalizão.

Fonte: Elaboração Própria a partir dos Bancos de dados “O Presidente e seus agentes: o Poder Executivo por dentro” e “Proposições Legislativas do Executivo” (Batista, 2013)

O conceito de coalescência²⁹ está relacionado à congruência entre a força legislativa dos partidos da coalizão e a proporção de pastas ministeriais que eles ocupam no gabinete. Importante lembrar que os acordos que constroem uma coalizão governativa são firmados, principalmente, tendo em conta a troca de apoio legislativo por cargos estratégicos no executivo. O índice de coalescência varia de 0 a 1, esse último valor corresponde ao gabinete em que a porcentagem de pastas de cada partido corresponde exatamente à sua força na Câmara dos Deputados. Dessa maneira, quanto menor o valor do índice, menor a proporcionalidade na distribuição das pastas ministeriais. Em um contexto de baixa coalescência espera-se que o conflito se intensifique, uma vez que os atores da coalizão tenderão à insatisfação, fomentando assim o crescimento dos incentivos para que esses atores ajam de maneira desviante (Rennó e Gaylord, 2013). Por outro lado, um gabinete com forte coalescência permite a partilha de poderes de veto e de agenda entre presidente e ministros, facilitando assim a coordenação dos atores (Amorim Neto et al, 2003 e Figueiredo & Limongi, 2009). Destarte, a hipótese a ser testada é a de que quanto maior a coalescência de um gabinete, menor será o movimento centralizador realizado pelo presidente.

Os valores que esse índice assume em cada coalizão são apresentados na tabela 13. Uma primeira análise da diferença entre as médias da coalescência em cada coalizão com diferentes níveis de centralização não corrobora a hipótese apresentada. Para uma análise mais conclusiva, entretanto, é necessário realizar testes multivariados entre essas variáveis e obter

²⁹ Para mais ver Amorim Neto, 2002

coeficientes que sejam corrigidos pelas outras variáveis que interferem nessa relação.

Tabela 13: Teste de diferença entre as médias da coalescência por tipo de autor. Brasil (1995-2010)

Variável Dependente	Categorias	Valores das Médias	Significância (ANOVA)
Ao menos um autor da presidência	Sim	0,60	0,00
	Não	0,57	
Ao menos um autor dos três ministérios centrais	Sim	0,57	0,00
	Não	0,59	
Ao menos um autor do partido do presidente ou sem filiação partidária	Sim	0,57	0,00
	Não	0,59	
Grau de centralização	Presidência	0,60	0,00
	3 Ministérios centrais	0,57	
	Partido do presidente ou sem partido	0,57	
	Outro partido	0,59	

Fonte: Elaboração Própria a partir dos Bancos de dados “O Presidente e seus agentes: o Poder Executivo por dentro” e “Proposições Legislativas do Executivo” (Batista, 2013)

A tabela 13 traz também os valores referentes ao grau de partidarismo do gabinete. Esse indicador é medido pela proporção de titulares indicados por partidos políticos para as pastas ministeriais (Inácio, 2012). Assim, quanto maior o valor assumido por esse indicador, maior a proporção do gabinete que está compartilhada entre os partidos da coalizão governativa (Figueiredo & Limongi, 2009). Nesse contexto, as chances de oportunismo ministerial aumentam e o presidente ganha mais incentivos para centralizar a formulação das proposições legislativas. Os dados mostram que em quase todas as coalizões o grau de partidarismo foi maior que 50 – a exceção acontece na quarta coalizão, pelos motivos descritos anteriormente. As coalizões dos dois mandatos FHC apresentam um grau menor de partidarismo quando

comparadas às do governo Lula. Isso é explicado pelo alto número de ministros sem filiação partidária nesse período. Conforme já apresentado, essas coalizões não só possuem muitos ministros sem filiação, como também esses ministros ocupam ministérios centrais. São principalmente ministros técnicos alocados nos ministérios da justiça, do planejamento, da fazenda e da reforma do estado (ministério que foi eliminado em 1998). Apesar de apresentar valores iguais ou superiores a 80 é preciso questionar se os governos Lula realmente distribuíram mais os poderes do executivo entre os membros da coalizão. Isso porque, apesar da partidarização ser alta o número de pastas delegadas a membros do partido do presidente também é muito grande. Assim, o aumento da partidarização não significa necessariamente o aumento de interesses em jogo e o conseqüente crescimento do conflito. Apesar dessa ressalva a hipótese inicial em relação a essa variável é confirmada: com mais de 99% de confiança é possível afirmar que existe uma correlação positiva entre o grau de partidarização do gabinete e o grau de centralização da agenda legislativa do executivo. Ou seja, o aumento do percentual de pastas ocupadas por ministros partidários tende a ser acompanhada pelo aumento da utilização, por parte do presidente, de estratégias centralizadoras. Além do teste de correlação, foram realizados teste de comparação de médias. Com exceção do indicador de participação de um dos três ministérios centrais, todos os outros testes corroboram a hipótese com mais de 99% de confiança estatística.

Tabela 14: Teste de diferença entre as médias do grau de partidarismo por tipo de autor. Brasil (1995-2010)

Variável Dependente	Categorias	Valores das Médias	Significância (ANOVA)
Ao menos um autor da presidência	Sim	75,69	0,01
	Não	73,14	
Ao menos um autor dos três ministérios centrais	Sim	73,45	0,59
	Não	73,12	
Ao menos um autor do partido do presidente ou sem filiação partidária	Sim	73,69	0,00
	Não	70,79	
Grau de centralização	Presidência	75,69	0,00
	3 Ministérios centrais	73,27	
	Partido do presidente ou sem partido	74,46	
	Outro partido	70,67	

Fonte: Elaboração Própria a partir dos Bancos de dados “O Presidente e seus agentes: o Poder Executivo por dentro” e “Proposições Legislativas do Executivo” (Batista, 2013)

Por fim, a tabela 12 exibe os valores do tamanho relativo do partido do presidente em relação aos outros partidos da coalizão. O tamanho relativo do partido do presidente se refere à proporção de cadeiras legislativas da coalizão que é ocupada por membros do partido do presidente. Strom e Muller (2000) identificam o tamanho da bancada legislativa como uma dos recursos importantes para que um partido tenha poder de barganha. Afinal, um partido com forte apoio legislativo está em uma posição privilegiada em relação aos outros membros da coalizão. Os dados apresentam as coalizões 4 e 5 como as que o tamanho legislativo do partido do presidente é maior (entretanto é importante lembrar que essas são as duas coalizões atípicas que não alcançam o apoio legislativo da maioria dos parlamentares). De maneira geral, nas coalizões dos dois mandatos do governo Lula o partido do presidente é mais dominante do que nas demais. A importância da força legislativa do partido do presidente em relação aos demais partidos da coalizão está calcada no argumento de que a força parlamentar aumenta os recursos de barganha do presidente e diminui os custos da utilização das estratégias de centralização da

agenda. Destarte, a hipótese testada é: O aumento do tamanho relativo do partido do presidente em relação aos outros partidos da coalizão varia no mesmo sentido que o grau da centralização da agenda. O teste de correlação confirmou a hipótese com mais de 99% de confiança estatística. Com exceção das informações sobre a autoria dos três ministérios centrais, todos os testes de média realizados apresentam resultados que corroboram a hipótese apresentada com mais de 99% de confiança estatística.

Tabela 15: Teste da diferença entre as médias do tamanho relativo do partido do presidente sobre os demais partidos da coalizão, por tipo de autor. Brasil (1995-2010)

Variável Dependente	Categorias	Valores das Médias	Significância (ANOVA)
Ao menos um autor da presidência	Sim	27,92	0,06
	Não	26,86	
Ao menos um autor dos três ministérios centrais	Sim	27,01	0,51
	Não	26,79	
Ao menos um autor do partido do presidente ou sem filiação partidária	Sim	27,27	0,00
	Não	24,47	
Grau de centralização	Presidência	27,92	0,00
	3 Ministérios centrais	26,99	
	Partido do presidente ou sem partido	28,12	
	Outro partido	24,47	

Fonte: Elaboração Própria a partir dos Bancos de dados “O Presidente e seus agentes: o Poder Executivo por dentro” e “Proposições Legislativas do Executivo” (Batista, 2013)

A tabela 16 mostra os valores relativos à dispersão das posições ideológicas dos partidos da coalizão. Conforme já mencionado, apesar de reconhecer os múltiplos interesses inseridos em um partido político, esse estudo leva em conta a posição ideológica de cada partido para prever a posição de seus membros.

Tabela 16: Dispersão ideológica, distância entre o partido do presidente e do partido mais distante dele no espectro ideológico, por coalizão. Brasil (1995-2010)

Coalizão	Dispersão ideológica	Distância entre o partido do presidente e mais distante	Mandato
1	1,21	1,21	FHC 1
2	1,32	1,15	
3	1,07	1,03	FHC 2
4	1,07	1,03	
5	2,3	1,52	LULA 1
6	1,89	1,52	
7	1,89	1,52	
8	1,89	1,52	
9	2,3	1,93	
10	2,3	1,93	LULA 2
11	2,13	1,77	

Fonte: Elaboração Própria a partir dos Bancos de dados “O Presidente e seus agentes: o Poder Executivo por dentro” e “Proposições Legislativas do Executivo” (Batista, 2013)

Os dados utilizados para a elaboração dos dois índices foram coletados em surveys realizados por Zucco Jr. & Power (2005)³⁰ com parlamentares brasileiros³¹. A partir das posições de cada partido foram realizadas duas operações: i) a primeira mede a diferença entre os dois partidos da coalizão que se encontram mais distantes no espectro ideológico (os dois extremos). Esse resultado indica o grau de conflito de uma coalizão na medida em que considera que, diferentes pontos no espectro ideológico representam diferentes interesses e que, quanto mais distantes os atores maiores as controvérsias entre eles. Conforme observado por Inácio (2006) e confirmado pelos dados a

30 Para mais, ver Zucco, Cesar; Lauderdale, 2011 “Ideal Point Estimates of Brazilian Legislators (1989-2011).

31 Essa pesquisa foi realizada em várias rodadas (1993, 1997, 2001, 2005, 2009) e para classificar cada coalizão foram utilizados os valores da rodada que antecede imediatamente a data de formação do gabinete.

baixo, existe uma diferença bastante significativa entre a dispersão encontrada nos mandatos FHC e as dos governos Lula. De fato, as sete coalizões montadas entre 2003 e 2010 foram constituídas por um número maior de partidos (tabela 9), pequenos e dispersos no espectro ideológico. Ao contrário das coalizões formadas durante o governo FHC, no governo Lula existiram coalizões que cruzaram o espectro ideológico, ou seja: possuíam partidos de direita, centro e esquerda. Nesse contexto a coordenação intracoalizão se torna muito mais conflituosa e o presidente tem mais incentivos para não confiar nas decisões tomadas pelos ministros e assim, centralizar o processo de produção da agenda legislativa da coalizão. A hipótese derivada dessa discussão versa sobre a relação entre o aumento da dispersão ideológica e o crescimento do uso de estratégias centralizadoras por parte do presidente. O teste de correlação realizado confirma com mais de 95% de confiança que a dispersão ideológica e o grau de centralização das proposições variam no mesmo sentido. O teste de comparação de médias confirma que existe uma diferença estatisticamente significativa entre os valores médios da dispersão ideológica entre as proposições sob autoria das categorias investigadas. Entretanto, a comparação do valor dessas médias não é capaz de corroborar a hipótese proposta. Testes estatísticos multivariados serão necessários para controlar fatores que podem estar enviesando o resultado dos testes.

Tabela 17: Diferença entre as médias da dispersão ideológica por tipo de autoria. Brasil (1995-2010)

Variável Dependente	Categorias	Valores das Médias	Significância (ANOVA)
Ao menos um autor da presidência	Sim	1,68	0,35
	Não	1,63	
Ao menos um autor dos três ministérios centrais	Sim	1,66	0,00
	Não	1,57	
Ao menos um autor do partido do presidente ou sem filiação partidária	Sim	1,66	0,00
	Não	1,45	
Grau de centralização	Presidência	1,68	0,00
	3 Ministérios centrais	1,66	
	Partido do presidente ou sem partido	1,68	
	Outro partido	1,44	

Fonte: Elaboração Própria a partir dos Bancos de dados “O Presidente e seus agentes: o Poder Executivo por dentro” e “Proposições Legislativas do Executivo” (Batista, 2013)

A segunda operação, exposta na tabela 2.4 e realizada a partir dos dados de Zucco Jr. & Power (2005), mede a diferença entre a posição ideológica do partido do presidente e do partido que está posicionado mais longe dele. A lógica é a mesma da variável anterior, entretanto, agora ao invés de medir a dispersão entre toda a coalizão, mede-se a partir do partido do presidente. Strom e Muller (2000) argumentam que, a posição relativa de um partido no espectro ideológico está relacionada ao poder de barganha que esse partido terá na coalizão. Por isso, é pertinente analisar qual a posição ocupada pelo partido do presidente em relação ao mais “extremo” da coalizão para obter uma medida do extremismo ideológico do partido do presidente (Vieira, 2013). Espera-se mais uma vez que: quanto maior a distância no espectro ideológico entre o partido do presidente e o partido mais distante dele na coalizão, maiores serão os incentivos para que o presidente centralize a formulação das proposições legislativas do executivo. O teste de correlação mostra que, com

95% de confiança estatística, pode-se afirmar que as duas variáveis (distância entre o partido do presidente e o partido mais distante da coalizão e grau de centralização das políticas) co-variam. O teste de médias, com exceção dos casos de autoria da presidência, corrobora a hipótese proposta com mais de 99% de significância estatística.

Tabela 18: Teste de diferença entre as médias de dispersão ideológica por tipo de autor. Brasil (1995-2010)

Variável Dependente	Categorias	Valores das Médias	Significância (ANOVA)
Ao menos um autor da presidência	Sim	1,39	0,93
	Não	1,39	
Ao menos um autor dos três ministérios centrais	Sim	1,42	0,00
	Não	1,34	
Ao menos um autor do partido do presidente ou sem filiação partidária	Sim	1,41	0,00
	Não	1,28	
Grau de centralização	Presidência	1,39	0,00
	3 Ministérios centrais	1,41	
	Partido do presidente ou sem partido	1,40	
	Outro partido	1,28	

Fonte: Elaboração Própria a partir dos Bancos de dados “O Presidente e seus agentes: o Poder Executivo por dentro” e “Proposições Legislativas do Executivo” (Batista, 2013)

Os indicadores utilizados para caracterizar as coalizões são muitos e, a maioria deles tem por objetivo traduzir o grau de conflito entre seus atores. Muitas dessas variáveis estão fortemente correlacionadas entre si e seria inviável incluir todas em uma análise multivariada. Por isso, optou-se por realizar um teste fatorial entre essas variáveis. A partir dele foi gerado um fator carregado pelas seguintes variáveis: i) partidarismo, ii) quantidade de partidos na coalizão, iii) distância entre a posição ideológica do partido do presidente e do partido da coalizão situado mais longe e iv) dispersão ideológica da coalizão. Todas essas informações claramente convergem para mensuração de conflito

entre os atores da coalizão. Assim, com base em toda discussão empreendida neste trabalho é factível supor que a variação positiva desse fator indicativo de conflito recairá em uma variação também positiva no grau de centralização das proposições legislativas.

Os dados das tabelas abaixo confirmam a unidimensionalidade da medida obtida através da análise fatorial. A tabela 19 informa os autovalores dos fatores e o percentual da variância das variáveis originais que é explicado por cada fator. Podemos perceber que o primeiro fator apresenta um autovalor alto e é responsável pela explicação de 90,3% da variância das variáveis originais. Em contraste, os demais fatores apresentam baixos autovalores e pouco contribuem para a explicação da variância, de forma que podem ser ignorados como redundantes em relação ao fator mais importante. Esses dados justificam a extração de apenas um fator em nome de uma explicação mais parcimoniosa para a variação dos dados.³²

32 Dois critérios comumente utilizados para a extração de fatores são (1) a regra de Kaiser, segundo a qual só devem ser extraídos fatores cujos autovalores sejam iguais ou superiores a 1, (Figueiredo Filho, Silva Júnior, 2010) e (2) o critério da variância acumulada sugerido por Hair, Anderson, Tatham e Black (2005), segundo o qual a extração de fatores deve continuar até que seja alcançado o patamar de 60%. A utilização desses dois critérios corroboram a análise de que só se deve extrair um fator para sintetizar as quatro variáveis analisadas.

Tabela 19: Poder explicativo de cada componente da análise fatorial. Brasil (1995-2010)

Componente	Autovalor		% Acumulado da variância Explicada
	Total	% da Variância Explicada	
1	3,612	90,304	90,304
2	,282	7,047	97,351
3	,071	1,775	99,127
4	,035	,873	100,000

Fonte: Elaboração Própria a partir dos Bancos de dados “O Presidente e seus agentes: o Poder Executivo por dentro” e “Proposições Legislativas do Executivo” (Batista, 2013)

A tabela 20 mostra os valores das comunalidades para cada uma das variáveis originais. As comunalidades representam a proporção da variância para cada variável incluída na análise que é explicada pelos componentes extraídos. Usualmente o valor mínimo aceitável é de 0,50 (Hair). Os altos valores das comunalidades apresentados na tabela abaixo nos indicam que todas as variáveis originais devem ser mantidas para a extração do fator.

Tabela 20: Comunalidades entre as variáveis originais e os componentes extraídos

Variável	Comunalidades	
	Inicial	Extração
Partidarismo do Gabinete	1,00	0,862
Quantidade de Partidos da Coalizão	1,00	0,932
Distância entre a posição ideológica do partido do presidente e do partido da coalizão situado mais distante	1,00	0,892
Dispersão ideológica da coalizão	1,00	0,926

Método de extração: análise de componentes principais

Fonte: Elaboração Própria a partir dos Bancos de dados “O Presidente e seus agentes: o Poder Executivo por dentro” e “Proposições Legislativas do Executivo” (Batista, 2013)

Todas essas informações convergem para mensuração de conflito entre os atores da coalizão. Assim, com base em toda discussão empreendida neste trabalho é factível supor que a variação positiva desse fator indicativo de conflito recairá em uma variação também positiva no grau de centralização das proposições legislativas. Os testes de qui-quadrado e ANOVA corroboram essa hipótese e sustentam a plausibilidade da inclusão dessa variável no modelo multinomial que será testado a seguir.

Para além das variáveis que dizem respeito às características da coalizão, essa dissertação considera pertinente incluir a natureza jurídica das proposições nas análises. O objetivo é identificar se a natureza jurídica da proposição está, em alguma medida, relacionada com o grau de centralização observado na autoria da mesma. Pelas características de sua tramitação, acredita-se que as medidas provisórias serão mais centralizadas do que as demais.

A tabela 2133 mostra que houve uma produção proporcionalmente maior de medidas provisórias durante o primeiro mandato do presidente Lula. Isso pode ser explicado pela natureza mais conflituosa das coalizões que se formaram nesse mandato, dificultando a aprovação de proposições de tramitação convencional. Os projetos de lei complementar, por sua vez, foram mais

33 As emendas constitucionais foram retiradas do estudo por apresentarem um padrão de autoria muito diferente das demais. Todas as emendas constitucionais do período foram assinadas por muitos ministros e elas somam um conjunto pequeno de proposições, o que dificulta uma análise comparativa.

recorrentes durante o primeiro mandato do presidente FHC. Para entender esse fenômeno é necessário ter em mente que nesse período muitos artigos da constituição federal aprovada em 1988 ainda necessitavam de regulamentação e que FHC priorizou a aprovação da sua agenda constitucional.

Tabela 21: Percentual do tipo de lei por mandato, sobre o total de proposições. Brasil (1995-2010)

Tipo de Lei	Mandato			
	FHC 1	FHC 2	LULA 1	LULA 2
MPV	45,7	46,9	57,2	46,2
PL	51,2	48,8	40,6	50,6
PLP	10	4,3	2,2	3,2
N	326	414	411	312

Fonte: Elaboração Própria a partir dos Bancos de dados “O Presidente e seus agentes: o Poder Executivo por dentro” e “Proposições Legislativas do Executivo” (Batista, 2013)

Os gráficos 9, 10, 11 e 12 mostram a relação entre a natureza jurídica da proposição e o ministério de origem dos seus autores. Observa-se que, conforme esperado, nas proposições de autoria da presidência, as medidas provisórias tem um papel maior do que nas demais categorias de autoria. Pelas suas características de tramitação e seu impacto imediato, faz sentido que a presidência se concentre mais nessas proposições, ou seja, que centralize mais a elaboração dessas políticas.

A seguir estão gráficos que representam a participação de cada uma das categorias de autores que estão sendo investigadas neste trabalho de acordo com cada uma das três categorias de natureza jurídica das proposições. O gráfico 9 mostra que a ação da presidência é mais forte nos projetos de lei

complementar. Já os gráficos 10 e 11 apresentam, conforme esperado, a participação mais massiva de pelo menos um autor dos três ministérios centrais e de autores sem filiação partidária ou do partido do presidente (lotados em qualquer ministério). Essa informação indica que, as medidas provisórias possuem um padrão de autoria mais centralizado. Isso é reforçado pelo gráfico 12 que mostra que as medidas provisórias são o grupo de proposições que possui menos participação de autores de outros partidos. Essas relações foram corroboradas com testes estatísticos a mais de 99% de confiança.

Gráfico 9: Percentual de autorias da presidência por tipo de lei, sobre o total de proposições

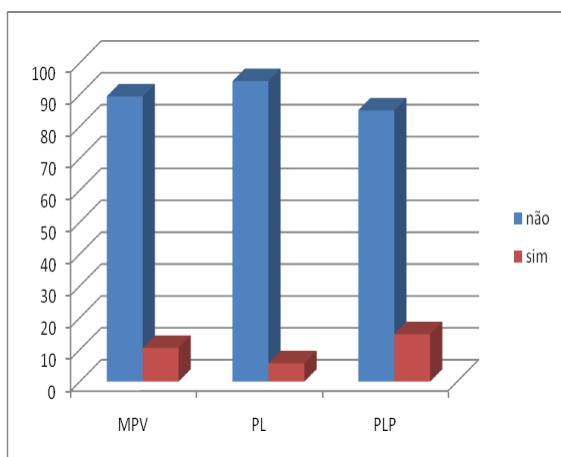


Gráfico 10: Percentual de autorias dos três ministério centrais por tipo de lei, sobre total de proposições

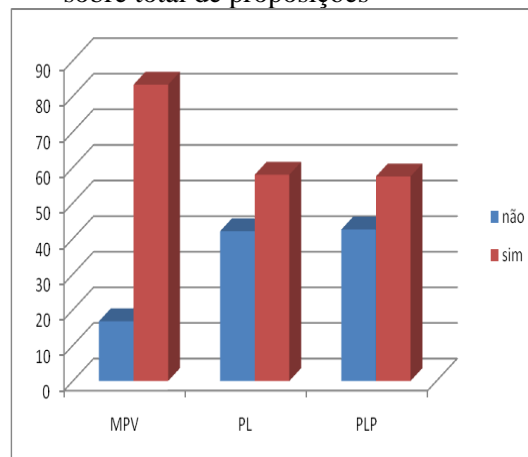


Gráfico 11: Percentual de autorias do partido do presidente por tipo de lei, sobre total de proposições

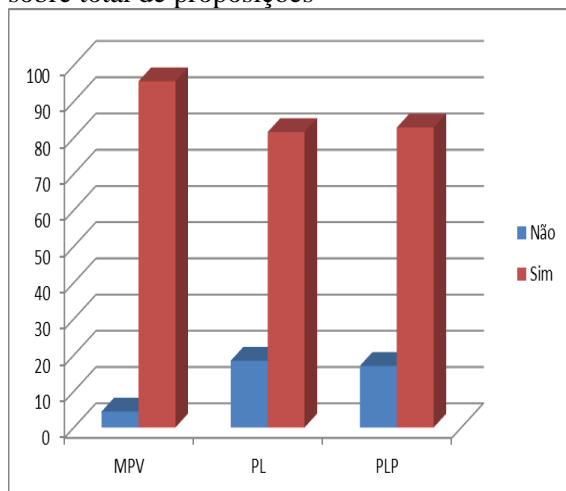
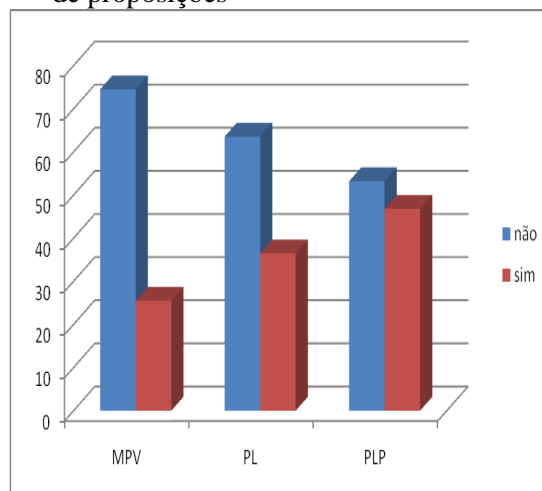


Gráfico 12: Percentual de autorias de outros partidos, por tipo de lei, sobre total de proposições



Fonte: Elaboração Própria a partir dos Bancos de dados “O Presidente e seus agentes: o Poder Executivo por dentro” e “Proposições Legislativas do Executivo” (Batista, 2013)

Se os gráficos anteriores representaram a existência de pelo menos um autor (de determinado tipo) nas proposições (classificadas de acordo com a sua natureza jurídica), a tabela a seguir mostra o grau de centralização de cada uma dessas proposições. Conforme já exposto, o grau de centralização aqui está sendo tomado a partir da existência de um tipo de autor, considerando sempre aquele com poder de centralização. Assim, mais uma vez se confirma a hipótese (a mais de 99% de confiança estatística) da existência da relação entre o grau de centralização das autorias e a natureza jurídica da proposição. Os outros partidos da coalizão estão mais presentes nos projetos de lei ordinária (que podem ser consideradas menos estratégicas para o presidente). Enquanto isso, os três ministérios centrais predominam a autoria das medidas provisórias e a presidência tem maior relevância entre os projetos de lei complementar.

Tabela 22: Percentual de autorias por grau de centralização, por tipo de lei, sobre total de proposições. Brasil (1995-2010)

Autor	Tipo de lei			
	MPV	PL	PLP	Total
Presidência	10,53	5,76	14,89	8,41
3 ministérios	76,32	55,19	55,32	65,62
Partido do presidente	8,86	20,75	12,77	14,63
Outro partido	4,29	18,3	17,02	11,35
Total	100	100	100	100
N	722	694	47	1463

Fonte: Elaboração Própria a partir dos Bancos de dados “O Presidente e seus agentes: o Poder Executivo por dentro” e “Proposições Legislativas do Executivo” (Batista, 2013)

2.3 Variáveis de Controle:

Para a realização de análises multivariadas que tenham a autoria das proposições como variáveis dependentes, é importante incorporar algumas informações de controle. Ou seja, variáveis que se relacionam com o processo de formulação da agenda do executivo, mas que não estão incluídas no modelo teórico/explicativo dessa dissertação.

No que diz respeito à área temática das proposições, foram utilizadas as seguintes categorias analíticas: i) administrativa; ii) econômica; iii) homologatória; iv) orçamentária; v) política e vi) social. A categorização foi realizada a partir das informações presentes na ementa de cada matéria. Pode-se observar, na tabela 23 que a maior parte das proposições é administrativa, econômica ou social.³⁴

³⁴ Supõe-se aqui que a centralização na autoria das proposições será influenciada pela relevância da sua área temática. Importante levar em conta o contexto da apresentação do projeto. Espera-se que durante o

Tabela 23: Percentual de autorias por grau de centralização, por área da política, sobre total de proposições. Brasil (1995-2010)

Tipo de autor	Área						TOTAL
	ADM	ECO	HOM	ORC	POL	SOC	
Presidência	12,47	7,96	7,69	1,19	17,65	7,36	8,41
3 Ministérios	63,06	78,51	15,38	95,24	58,82	48,27	65,62
Partido do Presidente	12,47	9,02	30,77	0	11,76	26,19	14,63
Outros partidos	12	4,51	46,15	3,57	11,76	18,18	11,35
Total	425	377	13	168	17	462	1463

Fonte: Elaboração Própria a partir dos Bancos de dados “O Presidente e seus agentes: o Poder Executivo por dentro” e “Proposições Legislativas do Executivo” (Batista, 2013)

Outra variável que tem sido trabalhada pela literatura como controle para análise das autorias das proposições legislativas do executivo é a data de proposição da matéria. Batista (2013) considera o primeiro e o quarto ano do mandato os mais propícios para a centralização.³⁵ O presente trabalho, no entanto, opta por trabalhar com uma variável contínua, calculada a partir da diferença entre a data de proposição da matéria e a data da próxima eleição.

A fim de inserir algum tipo de controle que leve em conta a expertise dos ministros envolvidos na autoria dos projetos, serão também incluídas no

primeiro mandato do governo Fernando Henrique Cardoso as decisões da área econômica sejam mais centralizadas, durante o governo Lula, por sua vez, a hipótese é de que as proposições sociais serão as que receberão atenção especial da presidência. De forma geral, é pertinente supor que matérias administrativas apresentem maior probabilidade de centralização, uma vez que envolvem reorganização do governo e informações específicas dos Ministérios podem ser insuficientes ou enviesadas (RUDALEVIGE, 2002).

³⁵ De acordo com a autora, o primeiro ano apresentaria maiores incentivos para a centralização uma vez que é um período de reestruturação governamental. Já o quarto, fomentaria a centralização na medida em que os ministros podem estar envolvidos em disputas eleitorais.

modelo uma variável que computa a média de idade dos autores da matéria e outra que informa a média de anos de estudo desses autores. Por fim, é necessário incluir uma variável que identifique o presidente em vigor no momento da apresentação da matéria legislativa. Isso, porque diferentes presidentes terão interesses e utilizarão estratégias diferentes durante seus mandatos (Gaylord 2013, Inácio 2013, Araújo 2009). Essas características muitas vezes são subjetivas e dificilmente seriam traduzidas em variáveis que as descrevam (ao contrário do que acontece com as características das coalizões).

CAPÍTULO III - Centralização da Autoria Agenda Legislativa do Executivo: o que realmente Conta?

O trabalho desenvolvido nessa dissertação até o momento teve por objetivo identificar e qualificar as estratégias de centralização da formulação da agenda legislativa do executivo através das autorias e que estão disponíveis para os presidentes no Brasil. No capítulo anterior também buscou-se identificar, com base na literatura pertinente, quais são os contextos nos quais o presidente tem maiores incentivos para adotar uma (ou mais) dessas estratégias. A principal hipótese perseguida é as características da coalizão governativa influenciarão sobremaneira as estratégias as quais o presidente irá recorrer. Através de análises bivariadas foi possível observar que a variação dos

indicadores relativos à coalizão é acompanhada pela variação nas estratégias centralizadoras que estão expressas na autoria das proposições. Na maioria dos casos, essa co-variação acompanha o sentido indicado pela teoria e pelas hipóteses que foram formuladas por essa dissertação.

Entretanto, análises bivariadas não são suficientes para se possa inferir causalidade na relação entre variáveis dependentes e independentes. Para isso, é necessário construir um modelo multivariado que permita controlar a variação da variável de interesse por mais de uma variável explicativa ao mesmo tempo. Afinal, no mundo os fatores que são traduzidos por essas variáveis não acontecem de maneira independente e alternada. São várias as configurações de cenários possíveis que afetaram as decisões do presidente em relação ao seu repertório de ações.

Para testar a relação entre a centralização da autoria das proposições e as variáveis independentes descritas anteriormente, foram criados alguns modelos estatísticos e, dentre eles, selecionados para serem representados nas tabelas a seguir aqueles que apresentaram os melhores ajustes. Apesar dos testes bivariados entre as variáveis independentes e as dependentes, de maneira geral, oferecerem resultados positivos (no que se refere à significância estatísticas e/ou ao sentido esperado da relação entre as variáveis), nos testes multivariados não seria adequado manter todas as variáveis explicativas. Isso, por dois motivos principais: i) algumas dessas variáveis independentes possuem uma forte correlação entre si. Fato que acarretaria um problema de

colinearidade que comprometeria a qualidade dos resultados obtidos; ii) os efeitos de uma variável que são mensurados por teste bivariado podem sofrer alterações drásticas em seus coeficientes quando controlados por outras variáveis em um modelo multivariado. Assim, algumas variáveis que covariam com a variável dependente, se revelam inadequadas para a construção dos modelos de regressão múltipla. Enquanto outras, que não se saíram tão bem nos testes anteriores se ajustaram melhor quando controladas por outros fatores e se mostraram importantes para entender o processo de centralização da autoria das proposições legislativas do executivo.

3.1 Análise Multivariada

O primeiro modelo multivariado a ser testado tem como variável dependente a existência de pelo menos um membro da presidência entre os autores da proposição. Esta é uma variável *dummy* e a tabela mostra a razão de chance de uma proposição ser de autoria de um membro da presidência. Por conta da natureza dos dados (nominais e binários) optou-se por calcular uma regressão logística para essa análise.

A seguir, na tabela 24 são apresentados os modelos construídos para explicar a variação na chance de uma proposição ter entre algum de seus autores um membro da presidência³⁶. Todos os quatro modelos apresentam seus coeficientes em razão de chances.

³⁶ Deve-se observar que os dados analisados nessa dissertação são um censo das proposições de medidas provisórias, projetos de lei complementar e projetos de lei ordinária que o executivo enviou ao congresso no período estudado. Assim, os coeficientes estatísticos dos modelos, apesar de não serem desprezíveis e estarem analisados na interpretação dos resultados, não são essenciais para validação das relações encontradas.

Tabela 24: Regressão logística – Autoria da presidência. Brasil (1995-2010)

Variável	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4
Projeto de Lei Complementar (Referência)				
Medida Provisória	1,045	1,050	1,065	1,212
Projeto de Lei Ordinária	0,351**	0,365**	0,376**	0,444*
Social (referência)				
Administrativa	1,801**	1,839**	1,962***	2,066***
Econômica	0,872	0,869	0,905	0,918
Homologatória	2,049	2,093	2,283	2,553
Orçamentária	0,060***	0,65***	0,069***	0,80***
Política	3,368*	3,930**	4,111**	4,007*
Fator de Conflito	3,370**	3,916***	5,146***	3,068**
Prazo para a próxima eleição	-	-	-	1***
Tamanho legislativo do partido do presidente em relação ao restante da coalizão	-	1,044***	1,109***	1,106***
Apoio legislativo da coalizão			1,038**	1,047***
Média de idade dos autores	1,001**	1,001**	1,001**	1,001**
Média de anos de estudo dos autores	0,758***	0,736***	0,723***	0,731***
Governo FHC (Referência)				
Governo Lula	0,82**	0,48***	0,26***	0,69**
Pseudo R ² (Nagelkerke)	0,126	0,136	0,143	0,157
N	1463	1463	1463	1463

Fonte: Elaboração Própria a partir dos Bancos de dados “O Presidente e seus agentes: o Poder Executivo por dentro” e “Proposições Legislativas do Executivo” (Batista, 2013)

Os quatro modelos estatísticos apresentados na tabela 24 estão igualmente bem ajustados no que diz respeito à significância estatística e ao sentido esperado da relação entre as variáveis. O procedimento adequado para escolher o melhor modelo, nesse caso, é comparar os valores do teste de Nagelkerke. Esses valores estão relacionados ao poder explicativo do modelo (apesar de não possuírem uma interpretação direta, tal qual acontece com o modelo de mínimos quadrados ordinários). Com base nesse critério, o modelo 4 é o que apresenta maior poder explicativo e, portanto, será analisado nesta seção.

A variável “fator de conflito” foi gerada a partir de uma análise fatorial entre as variáveis que caracterizam as coalizões governativas. Nesse teste, variáveis que expressam grau de conflito dentro da coalizão foram agrupadas em um fator que foi transformado em variável e está sendo utilizado nos modelos de regressão. A

interpretação do coeficiente gerado para essa variável precisa considerar a característica específica que uniu as variáveis iniciais, nesse caso o grau de conflito intracoalizacional. Conforme enunciado nas hipóteses, o coeficiente da regressão corrobora a variação positiva entre o conflito e a centralização por meio das autorias da presidência. O aumento de uma unidade na variável fator de conflito acarreta um aumento de 200% (com mais de 95% de confiança estatística) na chance da proposição possuir um membro da presidência entre seus autores.

A variável que mede o tamanho legislativo do partido do presidente em relação ao restante da coalizão é um indicador do poder de barganha que o presidente possui. Afinal, quanto maior a base do seu partido, menos refém o presidente está dos seus parceiros de coalizão. A hipótese a ser testada aqui é de que quanto maior a base do partido do presidente (em relação aos demais partidos da coalizão) maior será a centralização das proposições. O coeficiente encontrado corrobora essa hipótese e mostra que o aumento em uma unidade nessa variável independente acarreta um aumento de 10,6% (com mais de 99% de significância estatística) na chance de uma proposição ter entre seus autores um membro da Presidência. O apoio legislativo da coalizão, ou seja, o número de cadeiras legislativas ocupadas por membros da coalizão, é importante para o modelo pois interage com a variável apresentada a cima. O coeficiente encontrado mostra que, o aumento em uma unidade no apoio legislativo da coalizão aumenta em 4% a chance da proposição ser de autoria de um membro da presidência.

A variável que informa a natureza jurídica da proposição foi incluída no modelo fixando-se a categoria “projeto de lei complementar” como referência. Isso significa que a análise das demais categorias deve ser realizada tendo esse tipo de projeto como parâmetro. Os valores obtidos com o teste corroboram a hipótese de que as medidas provisórias tenderão a ser mais centralizadas em contraposição aos projetos

de lei ordinária, que tem menor chance de apresentarem um membro da Presidência entre seus autores. Destarte, em relação aos projetos de lei complementar, as medidas provisórias possuem 21% a mais de chance e os projetos de lei ordinária tem 55% (com mais de 99% de confiança estatística) a menos de chance de serem centralizados pela presidência. Esses valores indicam que as características jurídicas e institucionais de uma proposição (ritos de tramitação, estabilidade da mudança gerada por sua aprovação, por exemplo) influenciam a decisão do presidente sobre quando utilizar a estrutura da presidência nas autorias.

Apesar das variáveis de controle terem sido incluídas nesse modelo com o objetivo principal de qualificar a predição dos coeficientes das variáveis de interesse, é interessante observar como elas se comportam. A média de anos de estudos dos autores, assim como esperado, está negativamente relacionada à participação de membros da presidência na autoria das proposições. Entretanto a média de idade dos autores apresenta uma residual relação positiva com a centralização das autorias das proposições (o aumento de uma unidade na média de idade dos autores incrementa apenas 0,1% na chance da participação da Presidência nas autorias).

No período referente aos dois mandatos do governo Lula as proposições tem 31% a menos de chance de serem de autoria de um membro da Presidência quando comparadas às proposições do governo FHC. Esses valores exemplificam bem a importância da análise multivariada para compreender as causas da centralização, uma vez que, quando cruzadas apenas as informações sobre autoria das proposições e o presidente em exercício não é possível observar esse fenômeno.

A variável “prazo para a próxima eleição” também é de controle. O coeficiente dessa variável indica que a variação na diferença entre a data de autoria da proposição e a próxima eleição presidencial não afeta em nada a variação da chance de uma

proposição ser centralizada. Importante notar, entretanto, que a inclusão dessa informação é benéfica ao ajuste das demais variáveis ao modelo.

Por fim, os coeficientes das áreas temáticas das proposições indicam que, as proposições administrativas, homologatórias e políticas possuem mais chances de serem centralizadas pela presidência, quando comparadas às proposições sociais. O inverso ocorre com as proposições econômicas e orçamentárias.

O segundo modelo a ser analisado trata da atuação dos ministérios da Justiça, Fazenda ou Planejamento (sob tutela de ministro filiado ao partido do presidente ou sem vinculação partidária) e de quando o presidente tem maiores incentivos para se valer dessa estratégia centralizadora. Mais uma vez a variável dependente é uma *dummy* e, por isso, optou-se por realizar uma regressão logística. Os dados da tabela devem ser interpretados em termos de “razão de chance”.

Tabela 25: Regressão Logística – Autoria dos três ministérios centrais. Brasil (1995-2010)

Variável	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3
Projeto de Lei Complementar (Referência)			
Medida Provisória	2,682***	2,788***	2,818***
Projeto de Lei Ordinária	1,104	1,107	1,105
Social (referência)			
Administrativa	2,191***	2,175***	2,153***
Econômica	3,611***	3,690***	3,722***
Homologatória	0,208**	0,204**	0,206**
Orçamentária	8,887***	9,059***	8,704***
Política	1,690	1,281	1,084
Fator de Conflito	1,141**	1,144**	1,224***
Prazo para a próxima eleição	1***	1***	1**
Apoio legislativo da coalizão	-	0,984***	-
Coalescência	0,110**	-	0,003***
Duração da coalizão	-	1,023***	1,031***
Pseudo R ² (Nagelkerke)	0,220	0,232	0,245
N	1463	1463	1463

Fonte: Elaboração Própria a partir dos Bancos de dados “O Presidente e seus agentes: o Poder Executivo por dentro” e “Proposições Legislativas do Executivo” (Batista, 2013)

A tabela 25 apresenta três modelos de regressão gerados para analisar as chances de uma proposição ter entre seus autores pelo menos um titular do ministério do planejamento, da fazenda ou da justiça (e que seja filiado ao partido do presidente ou não tenha filiação partidária). A partir da análise do ajuste dos modelos e da comparação dos valores de Nagelkerke, o terceiro modelo foi selecionado para interpretação.

Sobre a natureza jurídica das proposições, os valores informam com mais de 99% de significância estatística que as medidas provisórias tem 180% a mais de chance de serem de autoria de um dos três ministérios que estão sendo chamados de centrais, quando comparadas aos projetos de lei complementar. Esse resultado corrobora a primeira parte da hipótese, entretanto, o coeficiente encontrado para os projetos de lei ordinária não correspondem ao esperado. Ao contrário da suposição inicial, o modelo mostra que os projetos de lei ordinária tem 10% a mais de chance de serem alvo desse tipo de centralização quando comparados aos projetos de lei complementar. Conforme visto, a relação entre essas variáveis assume um padrão inverso quando está sob análise a chance da ação da Presidência. No entanto, é importante ponderar que o coeficiente que informa a chance de ocorrência da centralização pela autoria de um desses três ministérios não possui significância estatística, além de representar uma variação muito pequena. Posto isso, ao invés de afirmar que a segunda parte da hipótese foi rejeitada, é mais apropriado considerar apenas que ela não foi confirmada pelo teste.

A variável “fator de conflito” apresenta um impacto positivo na centralização das autorias a partir de um dos três ministérios centrais. O aumento em uma unidade nesse indicador acarreta um aumento de 22% na chance da proposição ter esse tipo de autoria. Esse valor é estatisticamente significativo com mais de 99% de confiança. Esses valores corroboram a hipótese de que o aumento do conflito aumenta a chance da participação desses atores na autoria das proposições. Entretanto, é nítida a maior intensidade dessa relação quando a variável dependente é a participação da Presidência. Ou seja, os dados sugerem que a participação da Presidência está mais fortemente relacionada à existência de conflito. Isso se justifica, em grande medida, pela função que esses três ministérios precisam desempenhar, para além do seu potencial centralizador. Diversas matérias estão sob sua jurisdição e muitas vezes os outros ministérios precisam do apoio técnico e informacional que eles tem a oferecer. Dessa forma, é compreensível que uma parte menor da variação da participação dos ministérios do planejamento, da justiça e/ou da fazenda seja explicada pelo grau de conflito intracoalizacional.

A coalizância, conforme já abordado, é um indicador da proporcionalidade entre o tamanho da base legislativa dos partidos e o número de pastas ministeriais que eles ocupam no gabinete. Quanto maior a coalescência, maior a proporcionalidade e menor insatisfação dos membros da coalizão (Amorim Neto et al, 2003 e Figueiredo & Limongi, 2009). Com atores mais satisfeitos, o processo de delegação e coordenação se faz mais fácil e o presidente pode confiar mais na lealdade dos agentes. Por isso a hipótese sugere que, quanto maior a coalescência de uma coalizão, menor a necessidade de centralização

das proposições legislativas. Os resultados da regressão corroboram essa hipótese, uma vez que mostram que, o aumento em uma unidade na coalescência acarreta a diminuição de 99% da chance da participação de um autor do ministério da justiça, da fazenda e/ou do planejamento (que sejam filiados ao partido do presidente ou sem filiação partidária). Esse valor é significativo com mais de 99% de confiança estatística.

A variável que mede a duração das coalizões em meses também foi incluída nesse modelo. O impacto do aumento em uma unidade dessa variável sobre a chance da ocorrência do tipo de centralização analisado aqui é pequeno (3% apenas). Entretanto é significativa estatisticamente a um nível superior a 99% de confiança e sua inclusão no modelo foi benéfica para o ajuste das outras variáveis independentes (é possível perceber isso ao se comparar o modelo 1 e o modelo 3).

Das variáveis de controle utilizadas para prever a participação de membros da presidência na autoria das matérias, apenas a área da proposição e o prazo para a próxima eleição mantiveram seus efeitos quando o modelo definiu a participação de autores dos ministérios da justiça, do planejamento e/ou da fazenda como variável dependente. Esse fenômeno reforça a idéia de que existem diferenças entre as possíveis estratégias de centralização e que elas serão utilizadas em contextos diferentes. No caso analisado agora, as variáveis relativas às características pessoais dos ministros (*proxys* para expertise) deixam de impactar a chance da centralização. A alternância de

presidentes também não é uma condição que influencie a ação desses ministérios.

Em relação às áreas das políticas, os resultados mostram que as políticas homologatórias, conforme esperado, são as que possuem menores chances de serem centralizadas. Seguidas pelas políticas sociais e pelas políticas. As políticas econômicas e orçamentárias são as que tem maiores chances de terem entre seus autores um membros do ministério da justiça, da fazenda /ou do planejamento. Mais uma vez, a natureza desses ministérios ajuda a compreender os resultados encontrados. Políticas econômicas e orçamentárias constantemente necessitam dos recursos (informação, estrutura, expertise) e do aval dos ministérios da fazenda e do planejamento, mesmo se circunscritas a temas relativos a outros ministérios.

Mais uma vez, a variável referente ao prazo para a próxima eleição apresentou coeficiente um, que significa que a variação em uma unidade dessa variável não aumenta nem diminui a chance da proposição ter entre seus autores um membro dos três partidos definidos pela variável dependente. Entretanto, mais uma vez, essa variável continua contribuindo para a melhoria do ajuste das outras variáveis ao modelo.

A tabela 26 informa os coeficientes da regressão que tem por variável de interesse a participação de um ministro/secretário sem vínculo partidário, ou filiado ao partido do presidente na autoria das proposições. Por se tratar de uma variável *dummy* o modelo de regressão logística foi escolhido para

calcular a razão de chance de um desses atores participarem da autoria de uma proposição.

Tabela 26: Regressão Logística – Autoria do partido do presidente e de ministros sem partido. Brasil (1995-2010)

Variável	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4
Projeto de Lei Complementar (Referência)				
Medida Provisória	3,272***	3,199**	3,186***	3,292**
Projeto de Lei Ordinária	0,58	0,832	0,858	0,922
Social (referência)				
Administrativa	1,508**	1,464*	1,477*	1,540**
Econômica	3,625***	3,608***	3,667***	3,779***
Homologatória	0,396	0,384	0,377	0,396
Orçamentária	1,846	1,707	1,733	1,790
Política	0,738	0,723	0,840	0,896
Fator de Conflito	1,536***	1,625***	1,459***	1,410***
Prazo para a próxima eleição	1***	1***	1***	1**
Tamanho legislativo do partido do presidente em relação ao restante da coalizão	-	-	1,104***	1,142***
Apoio legislativo da coalizão	-	-	-	1,029**
Coalescência	-	0,016***	-	-
Duração da coalizão	-	-	-	-
Pseudo R ² (Nagelkerke)	0,180	0,192	0,214	0,220
N	1463	1463	1463	1463

Fonte: Elaboração Própria a partir dos Bancos de dados “O Presidente e seus agentes: o Poder Executivo por dentro” e “Proposições Legislativas do Executivo” (Batista, 2013)

A tabela 26 apresenta os resultados dos modelos elaborados para análise da participação de membros do partido do presidente ou sem filiação partidária (independentemente da pasta ministerial por eles ocupada) na proposição das matérias legislativas do executivo. Tendo como base seu poder explicativo, o quarto modelo foi selecionado para ser interpretado. A partir de uma primeira olhada é possível identificar que as variáveis utilizadas nesse modelo guardam maior semelhança com aquelas incluídas no modelo da variável dependente anterior. E ambas apresentam diferenças significativas em relação às condições da participação da Presidência na autoria das proposições legislativas. Quando analisada a participação da totalidade dos membros do partido do presidente e dos ministros sem filiação partidária, as variáveis

referentes às características individuais dos ministros e ao presidente em exercício tem seus efeitos diluídos e não contribuem para a elaboração do modelo estatístico/explicativo.

Sobre as variáveis independentes de interesse, para entender a participação de membros do partido do presidente ou sem filiação partidária na autoria das matérias legislativas os indicadores de coalescência e de duração da coalizão perdem seu efeito explicativo.

Por sua vez, o apoio legislativo da coalizão apresenta um efeito pequeno, mas positivo sobre a chance da participação desses ministros na autoria das proposições. O aumento em uma unidade no apoio legislativo da coalizão incrementa em 3% a chance de um desses ministros estarem entre os autores da matéria. Esse valor tem significância estatística a um nível de 95% de confiança. A inclusão dessa variável no modelo é importante para ajustar o impacto do tamanho legislativo do partido do presidente em relação ao restante da coalizão (comparação entre o modelo 3 e o modelo 4). Ou seja, a forma como o tamanho relativo do partido do presidente atua sobre a centralização das autorias sofre influência do tamanho de toda a bancada da coalizão. Os resultados do modelo mostram que o aumento em uma unidade no tamanho relativo da bancada do partido do presidente aumenta em 14% a chance de uma proposição ter entre seus autores um membro do partido do presidente ou um ministro sem filiação partidária. Essa informação confirma a hipótese de que, quanto maior o tamanho relativo da bancada do partido do presidente, maiores são seus recursos para barganhar com os demais atores da coalizão e, logo, melhores as condições para centralizar a proposição da agenda.

No que diz respeito ao fator de conflito, mais uma vez a hipótese é corroborada pelos coeficientes encontrados no modelo. O aumento em uma unidade da variável “fator de conflito” aumenta em 41% a chance de um membro do partido do presidente ou um ministro sem partido estar entre os autores da proposição. Mais uma vez, o grau de conflito se apresenta como um forte incentivo para ação centralizadora dos presidentes.

Os coeficientes referentes à natureza jurídica das proposições não rejeitam a hipótese de que características institucionais das proposições interferem na centralização exercida pelo presidente. Tendo como referência os projetos de lei complementar, as medidas provisórias tem 229% a mais de chance de terem entre seus autores membros do partido do presidente ou ministros sem filiação partidária. Esses valores são estatisticamente significantes a um nível de mais de 99% de confiança. Os projetos de lei ordinária, por sua vez, tem 7,8% a menos de chance de sofrerem esse tipo de centralização. Este último coeficiente não é estatisticamente significativo, então é mais prudente não afirmar que ele corrobora a hipótese. Em todo caso, ela também não é negada e, o melhor seria assumir que não existe diferença significativa entre os projetos de lei complementar e de lei orçamentária no que diz respeito à autoria de membros do partido do presidente ou de ministros sem filiação partidária.

As duas variáveis de controle mantidas neste modelo foram “prazo para a próxima eleição” e “área temática da proposição”. A primeira, mais uma vez apresentou o coeficiente 1, indicando a inexistência de impacto da sua variação

sobre a variação da variável dependente. Novamente ela foi incluída no modelo pelo benefício gerado ao ajuste das outras variáveis. Já quanto às áreas temáticas das políticas, as administrativas, econômicas e orçamentárias mais uma vez apresentaram um impacto positivo sobre a centralização quando comparadas às políticas sociais. Os coeficientes encontrados informam que: i) as proposições administrativas possuem 54% a mais de chance de serem centralizadas; ii) as proposições econômicas tem 277% a mais de chance de serem centralizadas e, iii) as variáveis orçamentárias tem 73% a mais de chance de ter entre seus autores um membro do partido do presidente ou um ministro sem filiação partidária. As proposições políticas e homologatórias não apresentam coeficientes estatisticamente significantes, mas ambos indicam que elas possuem menos chances de serem centralizadas quando comparas as proposições sociais.

A tabela 27 retrata os resultados encontrados na análise multinomial realizada para a variável dependente que agrega todos os indicadores de centralização tratados até aqui. Se antes, o interesse era saber quais variáveis impactavam a chance de cada proposição ter pelo menos um autor de cada tipo, agora busca-se compreender quando as matérias apresentam um tipo de autor em detrimento dos outros. O que interessa aqui é diferenciar as proposições de acordo com o grau de centralização que elas apresentam. Dessa forma, se uma proposição possui um autor membro qualquer ministério e que seja filiado ao partido do presidente ou sem filiação partidária e, ao mesmo tempo, um autor inserido na estrutura da presidência, será considerado apenas o último para a classificação empreendida aqui. As análises empreendidas neste

capítulo mostram que existem diferenças nas dinâmicas que envolvem cada tipo de centralização e a intenção nesse último modelo é privilegiar sempre a presença de uma estratégia mais específica - ou mais incisiva- em relação às mais gerais.

Os testes realizados na tabela 27 tem a categoria “outros partidos” como referência. Nessa categoria estão os casos que não possuem nenhum tipo de centralização expressa nas autorias dos projetos. Tendo em vista o poder explicativo e o ajuste das variáveis independentes, o modelo 4 foi selecionado para a interpretação empreendida a seguir.

Tabela 27: Regressão Multinomial Logística – Grau de centralização da autoria. Brasil (1995-2010)

Variável	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4
Presidência				
Projeto de Lei Complementar (Referência)				
Medida Provisória	3,331**	3,159*	3,301**	3,263**
Projeto de Lei Ordinária	0,371*	0,371*	0,410	0,378*
Social (referência)				
Administrativa	2,722***	2,555***	2,780***	2,599***
Econômica	2,898***	2,777***	2,931***	2,886***
Homologatória	1,262	1,189	1,328	1,199
Orçamentária	0,189*	0,177**	0,189*	0,178**
Política	3,508	3,838	4,143	3,147
Fator de Conflito	1,663***	1,481***	1,388**	1,435**
Prazo para a próxima eleição	1	1	1	1
Tamanho legislativo do partido do presidente em relação ao restante da coalizão	-	1,107***	1,185***	1,137***
Apoio legislativo da coalizão	-	-	1,054***	-
Coalescência	4,696	-	-	-
Duração da coalizão	-	-	-	1,022*
Três Ministérios Centrais				
Projeto de Lei Complementar (Referência)				
Medida Provisória	3,722***	3,727***	3,827***	3,847***
Projeto de Lei Ordinária	0,894	0,921	0,978	0,945
Social (referência)	-			
Administrativa	1,787***	1,800***	1,850***	1,809***
Econômica	4,995***	4,982***	5,049***	5,122***
Homologatória	0,183*	0,185**	0,190*	0,182**
Orçamentária	2,677**	2,661**	2,713**	2,655**
Política	1,352	1,554	1,642	1,261
Fator de Conflito	1,591***	1,438***	1,401***	1,406***
Prazo para a próxima eleição	1***	1***	1***	1***
Tamanho legislativo do partido do presidente em relação ao restante da coalizão	-	1,092***	1,117***	1,117***
Apoio legislativo da coalizão	-	-	1,021	-
Coalescência	0,012***	-	-	-
Duração da coalizão	-	-	-	1,019**
Partido do Presidente ou Sem Filiação Partidária				
Projeto de Lei Complementar (Referência)				
Medida Provisória	2,464	2,386	2,437	2,425
Projeto de Lei Ordinária	1,163	1,183	1,263	1,215
Social (referência)				
Administrativa	0,599**	0,598**	0,633*	0,611*
Econômica	1,225	1,215	1,255	1,213
Homologatória	0,574	0,562	0,606	0,572
Orçamentária				
Política	0,372	0,463	0,523	0,511
Fator de Conflito	1,872***	1,650***	1,565***	1,603***
Prazo para a próxima eleição	1**	1***	1**	1***
Tamanho legislativo do partido do presidente em relação ao restante da coalizão	-	1,129***	1,189***	1,118***
Apoio legislativo da coalizão	-	-	1,042**	-
Coalescência	0,007***	-	-	-
Duração da coalizão	-	-	-	0,994
Pseudo R ² (Nagelkerke)	0,272	0,281	0,287	0,290
N	1463	1463	1463	1463

Fonte: Elaboração Própria a partir dos Bancos de dados “O Presidente e seus agentes: o Poder Executivo por dentro” e “Proposições Legislativas do Executivo” (Batista, 2013)

A natureza jurídica das matérias foi analisada tendo as proposições de leis complementares como referência. As medidas provisórias estão correlacionadas positivamente com a chance da ocorrência das três estratégias de centralização em questão. Em relação aos projetos de lei complementar, as medidas provisórias aumentam a chance de uma matéria ser de autoria da presidência em 226% (com uma significância estatística de mais de 95%). Com relação à chance da proposição ser centralizada pelos três ministérios principais, o impacto é um pouco maior: com mais de 99% de confiança estatística pode-se afirmar que elas tem 284% a mais de chance (sempre em relação à chance da matéria ser de autoria de “outros partidos”). Por fim, apesar de não possuir significância estatística e ter um coeficiente menor, as medidas provisórias também impactam positivamente a autoria por membros do partido do presidente ou sem filiação partidária (145% a mais de chance). Esses três resultados corroboram a hipótese de que as medidas provisórias serão as proposições com maior chance de sofrerem centralização nas autorias. Já no que diz respeito aos projetos de lei ordinária, a hipótese de que eles serão os menos centralizados através das autorias é corroborada nas proposições que possuem autores da presidência. A chance de um projeto de lei ordinária ter participação de um membro da presidência é 62% menor do que dele ser de autoria de um ministro de outros partidos da coalizão quando comparado aos projetos de lei complementar. Esse teste tem 90% de significância estatística. A tabela 27 ainda mostra que sobre as chances da autoria da proposição ser de “um dos três ministérios centrais”, os projetos de lei ordinária tem um impacto também tem um impacto negativo. Entretanto, esse impacto é pequeno (5%) e sem significância estatística. Não é o caso de

refutar a hipótese, parece mais prudente admitir que não existe uma diferença estatisticamente significativa entre o impacto dos projetos de lei complementar e dos projetos de lei ordinária sobre a centralização através da autoria de um dos “três ministérios centrais”. Por fim, os dados referentes a autoria de um ministro do partido do presidente ou sem filiação partidária indicam que a hipótese, nesse caso, foi refutada. Ao contrário do esperado, o coeficiente da regressão indica que os projetos de lei ordinária tem menos chances de serem de autoria desses atores do que os projetos de lei complementar. O valor não apresenta significância estatística, entretanto, o achado de 21% a menos na chance desse tipo de centralização ser utilizado não deve pode ser desprezado.

A variável “fator de conflito” por sua vez, corrobora a hipótese em todas as análises feitas a partir desse modelo. A expectativa é de que o aumento no conflito no interior da coalizão gere um aumento na chance da proposição ser centralizada através da autoria. A chance de uma proposição ter autoria da presidência, ao invés de autoria de um ministro de “outros partidos” aumenta 43,5% com o aumento de uma unidade no fator de conflito, isso com mais de 95% de confiança estatística. A autoria dos “três ministérios centrais” é um pouco menos influenciada pelo fator de conflito no interior da coalizão. O aumento de cada unidade nessa variável independente gera, com mais de 99% de confiança estatística, o aumento de 40,6% na chance da proposição ser de autoria desses ministérios. Por fim, os dados indicam que a autoria de membros do partido do presidente ou sem partidos é a categoria mais sensível às alterações no fator de conflito. O acréscimo de uma unidade nessa variável

aumenta em 60,3% a chance desse tipo de autoria, com mais de 99% de significância estatística.

As últimas variáveis de interesse a serem analisadas são: o tamanho relativo do partido do presidente em relação ao restante da coalizão e a duração de cada coalizão em meses. Conforme já havia acontecido na regressão anterior, a duração da coalizão, apesar de possuir coeficientes pequenos e pouca significância estatística é importante porque ajusta melhor os efeitos do tamanho relativo do partido do presente no modelo. O aumento na duração da coalizão aumenta residualmente a chance de uma proposição ser de autoria da presidência (2,2% a mais com significância estatística de mais de 90%) ou de “um dos três ministérios centrais” (1,1% a mais de chance com mais de 95% de significância estatística) em detrimento de um autor de “outros partidos”. A chance da autoria ser de um ministro do partido do presidente ou sem filiação partidária, por sua vez, não sofre impacto da variação da duração da coalizão. Isso significa que a alteração na duração da coalizão não modifica a chance de uma proposição ser de autoria desses atores ou de ministros de “outros partidos”.

A variável que mede o tamanho legislativo do partido do presidente em relação à base do restante da coalizão, em todos os contextos, corroborou a hipótese testada. Qual seja: o aumento da força relativa do partido do presidente aumenta seus recursos para realizar barganhas e centralizar a autoria das proposições legislativas do executivo. Dessa forma, a variação da força relativa

do partido do presidente deve estar positivamente relacionada ao seu movimento centralizador. O aumento de uma unidade na variável que mede a força relativa do partido do presidente gera o aumento de 13,7% na chance da proposição ser de autoria da Presidência (quando comparada à chance de ser de autoria de um ministro de “outros partidos”). Esse coeficiente é estatisticamente significativo a um nível de mais de 99% de confiança. A relação descrita se mantém para a variação na chance do autor ser de um dos “três ministérios centrais” ou de um membro do partido do presidente ou ministro sem partido. A diferença é que os coeficientes nesses dois casos são um pouco inferiores (11,7% e 11,8%, respectivamente). Ou seja, os dados indicam que o aumento do tamanho legislativo do partido do presidente em relação aos demais partidos da coalizão acarreta um aumento na chance de uma proposição ser centralizada através da autoria.

Sobre as variáveis de controle, conforme aconteceu nas três regressões logísticas anteriores, a variável “prazo para a próxima eleição” apresentou o valor 1 em todos os seus coeficientes. Isso significa que a distância entre a data de proposição das matérias e a próxima eleição presidencial não muda a chance da proposição sofrer algum tipo de centralização na sua autoria. A segunda variável de controle inserida no modelo é a “área temática da proposição”. A categoria de referência dessa variável é a que computa as proposições sociais. Assim, a tabela permite afirmar que, as matérias administrativas, econômicas, homologatórias e políticas em contraposição às sociais tem mais chances de possuírem um autor da presidência do que de outros partidos. As matérias orçamentárias são as únicas que se relacionam

inversamente. No que diz respeito às chances da participação de autores dos “três ministérios centrais”, em detrimento das autorias sob responsabilidade de ministros de “outros partidos”, os coeficientes indicam um aumento das chances quando as matérias são administrativas, econômicas, políticas e orçamentárias. As matérias homologatórias são as únicas que, comparadas às sociais, tem menos chances de serem de autoria de um dos “três ministérios centrais” do que de ministros de “outros partidos”. Quando a análise está centrada na chance dos projetos serem de autoria de ministros filiados ao partido do presidente ou sem filiação partidária (lotados fora da presidência e fora dos três ministérios centrais), o padrão encontrado é bastante diferente do apresentado anteriormente. As chances desse tipo de centralização são maiores em projetos econômicos, quando comparados aos sociais. Enquanto isso, projetos administrativos (é o único coeficiente com significância estatística), homologatórios e políticos (quando comparados aos sociais) tem maiores chances de serem de autoria de ministros de “outros partidos” do que de ministros do partido do presidente ou sem filiação partidária.

3.2 Uma visão geral sobre os resultados:

Uma análise substantiva desses testes estatísticos possibilita uma melhor compreensão dos resultados encontrados e de como eles se relacionam com os trabalhos que vem sendo realizados sob a mesma perspectiva presente nessa dissertação. Primeiramente, observa-se que são duas as dimensões que

mantém forte poder explicativo em todas as análises estatísticas realizadas. Quais sejam: natureza da proposição e fator de conflito.

Em todas as análises as medidas provisórias apresentam maiores chances de serem centralizadas pela autoria (por qualquer um dos tipos de autores classificados nesse trabalho) quando comparadas aos projetos de lei ordinária e aos projetos de lei complementar. Além disso, as medidas provisórias também possuem maiores chances de sofrerem um grau maior de centralização (levando-se em conta as chances da participação de um autor mais centralizador em contraposição a um menos centralizador). Apesar de não ser surpreendente, esse achado é muito importante uma vez que indica a pertinência de incluir nas análises informações específicas de cada proposição. Ainda sobre as características da proposição, em consonância com o argumento de Rudalevige (2002) e os achados de Batista (2012) a autoria das proposições administrativas também apresenta maiores chances de serem centralizadas e de sofrerem um grau maior de centralização. Os dois autores argumentam que esse é um indício da desconfiança que o presidente tem nas informações provenientes dos ministérios quando a proposição trata de reorganizações governamentais. Os achados dessa dissertação e a linha argumentativa desenvolvida aqui corroboram esse argumento de Rudalevige (2002) e Batista (2012). Destarte, as conclusões trazidas na análise dessas duas variáveis reforçam a indicação de Batista (2012) a respeito da necessidade de se desenvolver indicadores mais precisos e detalhados a respeito das características específicas das proposições. Conforme já foi argumentado aqui, espera-se que o presidente invista maiores recursos em

proposições que considera mais relevantes, ou estratégicas para o desenvolvimento do seu governo. Dessa forma e tendo em vista os resultados encontrados, é pertinente reconhecer a necessidade de desenvolver indicadores consistentes para avaliar a relevância e a complexidade das proposições legislativas do executivo.

Talvez o maior achado dessa dissertação sejam os resultados provenientes dos testes de associação entre o indicador de conflito e as variáveis dependentes. A literatura apresenta diversas maneiras de se caracterizar as coalizões governativas e, muitas vezes as diferentes formas de medição estão fortemente correlacionadas. Entretanto, retirar todas essas variáveis dos modelos pode acarretar na perda de parte importante do potencial explicativo das análises. A análise fatorial que deu origem ao fator de conflito se mostrou uma boa solução metodológica para esse problema. Em todas as análises estatísticas empreendidas nessa dissertação a variável fator de conflito apresentou coeficientes significativos e coerentes com o predito pela literatura. Esses resultados estão em consonância com o que é proposto por Inácio (2006) e Rennó e Gaylord (2012). Todos os testes corroboraram a hipótese de que quanto maior o conflito interno à coalizão, maiores as chances da proposição legislativa ser centralizada através das autorias (isso é válido para os três tipos de autorias centralizadoras analisadas nesse trabalho). Certamente valerá a pena procurar refinar esse indicador e testá-lo em outros casos para que ele possa ser incluído nas análises sobre centralização das autorias em governos de coalizão.

Por hora, tem-se que a multiplicidade de interesses, e, conseqüentemente o grau de conflito, em uma coalizão governativa influenciam as estratégias adotadas pelo presidente. No mesmo sentido da literatura pertinente, os testes realizados mostram que os riscos de desvio ministerial são levados em conta pelo chefe do executivo no momento da tomada de decisões. Quando esse risco aumenta o presidente (através de seus agentes) se mobiliza para centralizar a formulação da agenda legislativa do executivo.

Além desses dois achados, alguns outros pontos interessantes foram encontrados nas análises estatísticas. O primeiro diz respeito ao comportamento do indicador de coalescência. Curiosamente, apesar de ter corroborado a hipótese inicial na maioria dos testes, a coalescência não confirmou as expectativas quando a autoria pela presidência estava em cheque. Ou seja, quanto menor a coalescência, maiores as chances de uma proposição ser de autoria do partido do presidente ou de um ministro sem vínculo partidário. Entretanto, o grau de coalescência de uma proposição não afeta as chances dela ser de autoria da presidência. Uma explicação plausível para esse fenômeno é que: a coalescência está relacionada com a quantidade de ministérios sob a tutela de membros do partido do presidente e de ministros sem partido, mas não se relaciona com o grau de centralização das proposições. Isso porque, a sobre-representação do partido do presidente na coalizão tende a significar uma menor coalescência do gabinete, logo, mais proposições desses atores podem identificar a predominância deles no gabinete que afeta a coalescência. Testes mais acurados são necessários para identificar se existe endogeneidade nessa análise que realmente comprometa

os resultados. Enquanto isso, a partir dos achados nessa dissertação é possível afirmar que o grau de coalescência afeta a chance de uma proposição ser de proposição de autoria de um membro do presidente ou de um ministro sem vínculo partidário tanto quando ele ocupa um dos três ministérios centrais tanto quando ele ocupa qualquer outra pasta ministerial.

O segundo diz respeito à influência ao apoio legislativo da coalizão e sua relação com a centralização da autoria das proposições. Apesar de Batista (2013) não encontrar resultados que possibilitem corroborar essa hipótese, os testes estatísticos realizados nessa dissertação indicam que, quanto maior o apoio legislativo da coalizão governativa, maiores as chances da autoria da proposição ser centralizada. Ainda em relação ao tamanho da bancada, quando a análise se debruça sobre o tamanho relativo da bancada legislativa do partido do presidente em comparação com os outros partidos da coalizão, a hipótese testada nessa dissertação é corroborada. Ou seja, o tamanho relativo do partido do presidente sobre a coalizão aumenta as chances de uma proposição ser centralizada. Esses dois achados apontam a importância de não perder de vista a relação executivo-legislativo na análise das proposições legislativas do executivo. A coalizão governativa é resultado da interação entre esses dois poderes e é pertinente imaginar que os processos empreendidos em um desses poderes serão influenciados pelo que acontece no outro. Dessa forma, os resultados encontrados corroboram a tese de Limongi e Figueiredo (2009) de que existe uma agenda de governo, no sentido de que não existe uma agenda do executivo e outra do legislativo, mas sim uma agenda que

resulta da interação dos membros da coalizão governativa nessas duas arenas³⁷.

O terceiro é a identificação da centralidade dos ministérios da Justiça, Fazenda e Planejamento enquanto mecanismos de centralização utilizados pelo presidente. Esse fenômeno já havia sido sinalizado por Rennó e Gaylord (2012).

Por fim, sobre a partidarização do gabinete, vale a pena ressaltar que, apesar de não apresentar resultados significativos nos modelos multivariados, esse indicador corroborou a hipótese inicial. Essa hipótese contraria a tese de Lewis e Rudalevige (2005), segundo a qual o presidente é econômico na escolha entre as estratégias centralizadoras e as de partidarização. Inácio (2012) já argumenta que, o presidente não necessariamente escolhe entre as duas estratégias, mas sim implementa um mix de estratégias em resposta à complexidade da rede agentes envolvidos no processo decisório. Dessa forma, tendo em vista que a escolha de uma estratégia não implica em recusa da outra, Rennó e Gaylord (2012) apontam que o aumento do número de postos partidários no gabinete tende a aumentar a multiplicidade de interesses envolvidos e isso cria incentivos para que o presidente centralize a autoria das proposições. E esse fenômeno foi corroborado pelas análises bivariadas empreendidas nesse trabalho.

37 Importante lembrar que, apesar de corroborar a tese da agenda de governo, essa dissertação não corrobora a tese da agenda na maioria, no sentido de uma agenda que é fruto das preferências dos atores da coalizão sem controle do chefe do executivo. Existe sim uma agenda de governo, mas ela é fortemente influenciada pelas preferências do presidente em função das suas prerrogativas institucionais.

Certamente este trabalho oferece um avanço para a pesquisa relativa à produção legislativa no interior do executivo brasileiro. Entretanto, o mais importante são os desafios que seus resultados apontaram, ou seja, quais questões perseguir em futuros trabalhos. As principais são: i) elaboração de indicadores consistentes para relevância das proposições; ii) operacionalização mais apurada da combinação entre as características dos diferentes autores da mesma proposição, evitando assim, reduções ou generalizações que acarretam algum nível de perda de informação e, iii) desenvolvimento de mecanismos analíticos que possibilitem o estudo de um volume grande de dados ao mesmo tempo que permitam uma diferenciação maior entre as autorias que representam centralização por parte do presidente (através dos seus co-partidários e dos nomeados sem vínculo partidário) e aquelas que são fruto da partidarização empreendida pelo mesmo.

Considerações Finais

O período analisado nessa dissertação compreende do primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso até o segundo mandato do Presidente Luis Inácio Lula da Silva (1995 a 2010). Esse recorte temporal foi feito tendo como base os seguintes critérios: período pós-constitucional da República Federativa do Brasil e governos com mesma duração dos mandatos a fim de favorecer a comparabilidade. A unidade de análise do estudo é a proposição legislativa. A partir da autoria dessas proposições que foram mapeadas e classificadas as estratégias de centralização que o presidente utiliza.

Através da análise das autorias das proposições que compõe a agenda legislativa do executivo, esse trabalho buscou identificar quando e como o chefe do executivo (ou seja, o presidente da República) tem incentivos para centralizar a formulação dessa agenda. Destarte, a centralização foi identificada pela participação de agentes do presidente na autoria das proposições. Posto isso, as perguntas de pesquisa que se buscou responder foram: Quais são as estratégias centralizadoras utilizadas pelos presidentes e que estão expressas nas autorias das proposições legislativas do executivo. Quais fatores produzem maior incentivo e em quais contextos o presidente da república utiliza essas estratégias?

Para responder a essas questões, o trabalho foi dividido em três capítulos:

O capítulo 1 apresentou e debateu a literatura sobre delegação e coordenação em governos multipartidários. Em seguida tratou do caso brasileiro privilegiando a discussão sobre o presidencialismo de coalizão no país, seu desenvolvimento histórico e suas características institucionais. Nesse capítulo se desenharam as principais dimensões utilizadas para analisar o fenômeno em tela. Sob a matriz institucional, as prerrogativas presidenciais e as características das coalizões governativas se apresentaram como os elementos com maior potencial para responder às perguntas de pesquisa.

O capítulo 2, por sua vez, apresentou os dados utilizados nas análises estatísticas. A partir da descrição desses dados e das contribuições da literatura foi explicado o processo de definição e classificação das variáveis dependentes. O objetivo dessa seção foi identificar as estratégias de centralização que estão expressas na autoria das proposições legislativas do executivo. Três tipos de autores foram identificados enquanto agentes do presidente com recursos e incentivos para centralizar a formulação da agenda. O primeiro e mais incisivo (apesar de uma atuação reduzida quando comparado aos outros) é a estrutura da presidência. O segundo são os ministérios da Justiça, Fazenda e Planejamento quando ocupados por membros do partido do presidente ou por ministros sem filiação partidária. Essa foi identificada como a estratégia que representa o segundo maior grau de centralização, e é de longe a mais utilizada pelos presidentes. Isso porque, a natureza desses ministérios os colocam em posição privilegiada para restringir as ações dos outros ministros e perpassar todos os temas desenvolvidos no interior do executivo. O terceiro e mais fraco grau de centralização se traduz

pela autoria de membros do partido do presidente e ministros sem filiação partidária que estão lotados em outras pastas ministeriais. Apesar de não ocuparem um posto com recursos especiais que facilitem a centralização da agenda, espera-se que esses ministros tenham mais incentivos para apresentarem proposições mais próximas das preferências do chefe do executivo quando comparados aos ministros filiados a outros partidos da coalizão.

Uma vez identificadas as variáveis dependentes, o capítulo voltou sua atenção para as variáveis independentes que são pertinentes para as análises. Essas variáveis também são descritas e, a partir daí, são apresentadas as hipóteses que são informadas pela literatura pertinente. Todas essas hipóteses foram testadas através de modelos bivariados que tiveram por objetivo demonstrar a existência e o sentido de alguma relação entre variáveis dependentes e independentes.

O capítulo 3, por fim, apresentou os testes e interpretações as análises estatísticas multivariadas realizadas a fim de identificar com mais precisão como o comportamento das variáveis independentes interfere na chance de uma proposição sofrer centralização através da autoria. As hipóteses da pesquisa foram em grande medida corroboradas. Entre os principais ganhos que essa dissertação traz, dois merecem destaque. Quais sejam:

i) a identificação e análise de diferentes estratégias de ação do presidente e que se caracterizam enquanto centralizadoras. Assim, a centralização da formulação da agenda legislativa do executivo não se expressa apenas na participação da presidência na autoria. Outras duas formas de centralização devem ser levadas em conta e, podem ser classificadas em termos do grau de centralização que elas representam. Assim, a participação de membros do partido do presidente ou de ministros sem filiação partidária quando lotados no ministério da justiça, da fazenda ou do planejamento representa uma mobilização de recursos menor do que a participação da presidência e um risco de desvio um pouco maior. Entretanto, essa ainda deve ser considerada uma medida centralizadora, na medida em que se reconhece o papel estratégico que esses três ministérios tem ocupado e a lealdade que esses ministros tem ao presidente. Nesse sentido, a terceira estratégia centralizadora ganha espaço. Ministros do partido do presidente e ministros sem partido, independentemente do ministério que ocupam, podem ser considerados agentes do presidente, uma vez que ele é o único principal a quem devem lealdade. A participação desses ministros, tenderá sempre a garantir que o conteúdo da agenda legislativa do executivo seja aquele preferido pelo presidente. Entretanto, quando esses ministros não estão na presidência nem nos três ministérios chaves possuem menos recursos interferir na produção de outros ministérios e, por isso, configuram a terceira e mais fraca forma de centralização.

ii) os resultados dos testes de associação realizados entre o indicador de conflito e as variáveis dependentes desse estudo. A literatura vem reiterando a

importância de se levar em conta as características da coalizão governativa, especificamente do conflito interno a ela, para compreender as estratégias adotadas pelo presidente (chefe do executivo). Entretanto, muitas das variáveis que medem o conflito em uma coalizão estão fortemente correlacionadas, o que dificulta uma análise multivariada que consiga captar de fato a relação entre essas dimensões. Essa dissertação avança no sentido de, a partir da criação de um indicador e dos testes com ele realizados, corroborar a hipótese de que quanto maior o conflito interno a uma coalizão, maiores são os incentivos para o chefe do executivo centralizar a formulação da agenda.

Apesar desses ganhos, é necessário reconhecer que o campo de estudos que se debruça sobre os processos e mecanismos internos ao executivo federal ainda tem muito para avançar. Primeiramente é preciso conquistar novos e melhores mecanismos para coleta de informações sobre a formulação das proposições legislativas no interior do executivo. Identificar com mais precisão os fluxos de informação e de poder e os padrões de interação que se estabelecem nesse ambiente. Nesse sentido, uma informação crucial para o avanço dos estudos são as proposições dos ministérios são barradas pela Casa Civil antes de serem enviadas ao legislativo. Em segundo lugar, a análise dos dados precisa ser refinada e a utilização de métodos qualitativos e quantitativos para a classificação das proposições legislativas e das (co)autorias – levando-se em conta a natureza do ministério de origem, a vinculação partidária e características individuais de todos os autores de uma proposição. E, por fim, a expansão da análise detalhada do fenômeno da centralização da agenda legislativa do executivo para outras democracias

presidencialistas (em especial as multipartidárias). A partir dessa expansão serão possíveis comparações entre realidades institucionais e conjunturais diferentes, que certamente poderão contribuir para uma compreensão mais acurada do fenômeno em questão.

BIBLIOGRAFIA

ABRANCHES, Sérgio H. H. de. Presidencialismo de Coalizão: o Dilema Institucional Brasileiro. DADOS, Rio de Janeiro, vol. 31, nº 1, 1988

ALESSANDRO, Martín; LAFUENTE, Mariano; SANTISO, Carlos (2013). The Role of the Center of Government. Inter-American Development Bank. Technical Note 581

AMORIM NETO, Octávio (2006). Presidencialismo e Governabilidade nas Américas. Editora Fgv: Rio de Janeiro.

AMORIM NETO, Octavio. Of Presidents, Parties, and Ministers: Cabinet Formation and Legislative Decision-Making under Separation of Powers. Ph.D. Thesis, University of California, San Diego, 1998

ANDEWEG, Rody. Ministers as double agents? The delegation process between cabinet and ministers. European Journal of Political Reserch, vol.37, 2000

BATISTA, Mariana . O Poder No Executivo: presidentes e ministros no processo de produção legislativa no Brasil (1995-2010). In: 8 Encontro da Associação Brasileira de Ciência política, 2012, Gramado - RS.

_____ O poder no Executivo: uma análise do papel dos ministérios e da presidência no presidencialismo de coalizão brasileiro. Opinião Pública (UNICAMP. Impresso), v. 19, p. 449-473, 2013.

BAUMGARTNER, Frank R.; JONES, Bryan D. Agendas and Stability in American Politics. Chicago: The University of Chicago Press. 1993.

CAMPBELL, John. Ideas, Politics, and Public Policy. Annual Reviews of Sociology, vol. 28, 2002.

CAPELLA, Ana Cláudia. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta e MARQUES, Eduardo (org.). Políticas públicas no Brasil. Rio de Jneiro: Editora FIOCRUZ, 2007.

CARROLL, Royce; COX, Gary. Shadowing ministers: Monitoring parteners in coalition governments. Preliminary Draft, 2008

DYE, T. R. Understanding public policy. 4ªed. New Jersey, Prentice Hall, 1981.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Idéias, conhecimento e políticas públicas – Um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol.18, nº51, 2003

FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando.. Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional. Rio de Janeiro, 1999

_____. Instituições Políticas e Governabilidade: Desempenho do Governos e Apoio do Legislativo na Democracia Brasileira. In: MELO, Carlos R.; SAEZ, Manuel A. (org.). A democracia Brasileira: Balanços e Perspectivas para o Século 21. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007

_____. O Congresso Nacional: Organização, Processo decisório e Produção Legal. Cadernos de Pesquisa, São Paulo: CEBRAP, nº 5 1996

FIGUEIREDO, Argelina. O Executivo nos Sistemas de Governo Democráticos. BIB, São Paulo, nº 58, 2004

_____. Resenha de estudos sobre o Executivo. Revista do Servidor Público, Brasília, nº 1e 2, 2004

FIGUEIREDO FILHO, D. B.; SILVA JÚNIOR, J. A. Visão além do alcance: uma introdução à análise fatorial. Opinião Pública, Campinas, v. 16, n. 1, p. 160-185, jun. 2010.

FUKS, Mario. Definição da agenda, debate público e problemas sociais: uma perspectiva argumentativa da dinâmica do conflito social. BIB, Rio de Janeiro, nº49, 2000

GAYLORD, Sylvia. (2013). The strategies of dominant presidents: the case of Brazil Paper delivered at the Universidad de San Andrés, Victoria, Argentina, May 23, 2013

HAIR, J. F.; ANDERSON, R. E.; TATHAM, R. L.; BLACK, W. C. Análise multivariada de dados. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. Lua Nova, N°58, 2003.

HINICH, Melvin, MUNGER & Michael C. Analytical Politics. Cambridge University Press, 1997

INACIO, Magna (2012). Governo de coalizão e o redesenho da presidência no Brasil – OXFORD

_____. Entre Presidir e Coordenar: Presidência e Gabinetes Multipartidários no Brasil. In: 3º Congresso Latinoamericano de Ciência Política, 2006

_____. Escogiendo ministros y formando políticos: los partidos en gabinetes multipartidistas. América Latina Hoy, v. 64, p. 41-66, 2013.

_____. Entre Presidir e Coordenar: Presidência e Gabinetes Multipartidários no Brasil. In: 3º Congresso Latinoamericano de Ciência Política, 2006, Campinas. 3º Congresso Latinoamericano de Ciência Política, 2006.

_____. Mudança procedimental, Oposições e Obstrução na Câmara dos Deputados. In: INÁCIO, Magna; RENNÓ, Lúcio (org.). Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009

_____. Presidencialismo de coalizão e sucesso presidencial no Brasil. Tese de Doutorado em Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, 2006.

KINGDON, John. Agendas, Alternatives, and Public Policies. 3. ed. Nova York, Harper Collins College Publishers, 2003.

LAVER, Michael; SHEPSLE, Kenneth (1990). "Coalitions and Cabinet Government". The American Political Science Review, v. 84, n. 3.

_____ (1994). Cabinet Ministers and Parliamentary Government. Cambridge University Press: Cambridge.

LIMONGI, Fernando e FIGUEIREDO, Argelina (2009). Poder de Agenda e Políticas Substantivas. In: INÁCIO, Magna; RENNÓ, Lúcio (org.). Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009

LINZ, Juan J. e VALENZUELA, Arturo. *The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1994

LUPIA, A.; STRØM, K. (2003) *Coalition governance theory: bargaining, electoral connections and the shadow of the future*.

MAINWARING, Scott. *Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination*. *Comparative Political Studies*, 1993

MARTIN, Lanny; VANBERG, Georg. (2005). *Coalition Policymaking and Legislative Review*". *American Journal of Political Science*, 99: 93-106.

MENICUCCI, Telma e BRASIL, Flávia de P. D. *Construção de agendas e inovações institucionais: análise comparativa da reforma sanitária e da reforma urbana*. Belo Horizonte: Textos para discussão, n°24, Escola de Governo/FJP.2006

MOE, Terry (1985). "The Politicized Press". In. John E. Chubb & Paul E. Peterson:

MULLER, W. C.; STROM, K. (Eds). (2000). *Coalition governments in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press.

RENNÓ, L. . *La estructura organizacional de la presidencia de la república en Brasil: marco institucional y reformas recientes (1995-2011)*. In: Alessandro, Martin; Gilio, Andrés. (Org.). *La dinámica del Poder Ejecutivo en América : estudios comparados sobre la institución presidencial*. 1ed. Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública - INAP, 2013, v. 1, p. 299-330

RENNÓ, LR; GAYLORD, SYLVIA (2013). *Behind Closed Doors: Authorship of Government Legislative Proposals in Multiparty Presidential Systems*. IPSA

RENNÓ, L.R. ; WOJCIK, S. J. (2013). *Cabinet Cosponsorship Networks in Multiparty Presidential Systems - Prepared for presentation at the 7th Meeting of the Latin American Political Science Association, Bogotá, Colombia, 25-27 september, 2013*.

RUDALEVIGE, Andrew (2002). *Managing the President's Program: presidential leadership and legislative policy formulation*. Princeton University Press: New Jersey.

RUDALEVIGE, Andrew; LEWIS, David (2005). "Parsing the Politicized Presidency: centralization and politicization as presidential strategies for bureaucratic control". Paper prepared for presentation at the 2005 Annual Meeting of the American Political Science Association, Washington, DC.

VIEIRA, Marcelo Martins. Controle político da burocracia no presidencialismo de coalizão. Tese Doutorado, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2013.

ZUCCO, Cesar; LAUDERDALE, Benjamin, 2010, "Ideal Point Estimates of Brazilian Legislators (1989-2011)",
<http://hdl.handle.net/1902.1/15572UNF:5:PJwLMB9eeufBTxEGSykKbA==> V2
[Version]

_____ (2011). "Distinguishing Between Influences on Brazilian Legislative Behavior". *Legislative Studies Quarterly*.