

## ARTICULANDO VANTAGENS POSICIONAIS: UMA PROPOSTA DE MEDIDA DE CONTROLE PRESIDENCIAL DO PROCESSO LEGISLATIVO

*Diogo Tavares<sup>1</sup>*

### Resumo

Este trabalho propõe um índice para medir as vantagens posicionais do poder Executivo no processo legislativo da Câmara dos Deputados. Chamaremos de Índice de Controle Presidencial do Processo Legislativo (ICPPL). Para essa medida, utilizaremos indicadores posicionais e de distância ideológica entre parlamentares que ocupam funções-chaves no processo legislativo e o chefe do Executivo. Foram definidas dezesseis funções legislativas como chaves no processo de definição da agenda. Dentre as funções, temos a presidência da Câmara, presidência e relatoria da Comissão Mista de Orçamento (CMO), e a presidência da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC) e mais treze comissões temáticas permanentes da Câmara dos Deputados. Dedicaremos uma sessão para explicar a composição do índice, e como cada posto-chave compõe um eixo temático e contribui com pesos diferentes no cálculo final. O processo legislativo brasileiro oferece vantagens ao Executivo por meio de prerrogativas constitucionais, e de regras internas da Câmara, que, mesmo assim, não são suficientes para garantir ao Presidente total controle do processo legislativo impondo sua agenda. Assim, o ICPPL nos permitirá verificar como os Presidentes brasileiros se articulam posicionalmente no processo legislativo, empilhando políticos fiéis ao governo em postos-chave no legislativo. Neste artigo, apresentaremos o índice, e faremos uma aplicação com dados exploratórios em uma análise observacional de linha do tempo, abrangendo seis legislaturas completas e mais o primeiro ano da 56ª legislatura, compreendendo assim o período entre 1995 e 2019. Foi possível verificar, por exemplo, diferenças no domínio presidencial sobre os postos-chave entre governos.

**Palavras-chave:** Presidentes; poder legislativo; poder de agenda; comissões legislativas; presidencialismo de coalizão.

### Abstract

This work proposes an index to measure the positional advantages of the Executive branch in the legislative process of the Chamber of Deputies. We will call it the Presidential Control of the Legislative Process Index (PCLPI). For this measure, we will use positional and ideological distance indicators between parliamentarians who occupy key functions in the legislative process and the chief executive. Sixteen legislative functions were defined as keys in the agenda-setting process. Among the functions we have the presidency of the Chamber, presidency and rapporteur of the Mixed Budget Committee (CMO), and the presidency of the Committee for the Constitution of Justice and Citizenship (CCJC) and thirteen more permanent thematic commissions of the Chamber of Deputies. We will dedicate a session to explain the composition of the index, and how each key post composes a thematic axis and contributes with different weights in the final calculation. The Brazilian legislative process offers advantages to the Executive through constitutional prerogatives, and internal rules of the Chamber, which are still not enough to guarantee the President full control of the legislative process by imposing his agenda. Thus, the PCLPI will allow us to verify how the Brazilian Presidents articulate positively in the legislative process, stacking politicians loyal to the government in key positions in the legislature. In this article we are going to present the index, and make an application with exploratory data in an observational timeline analysis, covering six complete legislatures plus the first year of the 56th legislature, thus comprising the period between 1995 and 2019. It was possible to verify, for example, differences in the presidential dominance over key posts between governments.

**Key-words:** Presidents; legislative power; agenda power; Legislative committees; coalition presidentialism.

---

<sup>1</sup> Doutorando do programa de Pós-graduação em Ciência Política – UFPR. E-mail: [di\\_2712@hotmail.com](mailto:di_2712@hotmail.com)

## Resumen

Este trabajo propone un índice para medir las ventajas posicionales del Poder Ejecutivo en el proceso legislativo de la Cámara de Diputados. Lo llamaremos Índice de Control Presidencial del Proceso Legislativo (ICPPL). Para esta medida, utilizaremos indicadores de distancia posicional e ideológica entre los parlamentarios que ocupan funciones claves en el proceso legislativo y el jefe del Ejecutivo. Se definieron dieciséis funciones legislativas como claves en el proceso de establecimiento de la agenda. Entre las funciones tenemos la presidencia de la Cámara, presidencia y relator de la Comisión Mixta de Presupuesto (CMP), y la presidencia de la Comisión para la Constitución Justicia y Ciudadanía (CCJC) y más trece comisiones temáticas permanentes de la Cámara de Diputados. Dedicaremos una sesión a explicar la composición del índice, y cómo cada puesto clave compone un eje temático y contribuye con diferentes pesos en el cálculo final. El proceso legislativo brasileño ofrece ventajas al Ejecutivo a través de prerrogativas constitucionales y reglas internas de la Cámara, que aún no son suficientes para garantizar al Presidente el control total del proceso legislativo imponiendo su agenda. Así, el ICPPL nos permitirá verificar cómo los presidentes brasileños se articulan de una manera posicional en el proceso legislativo, amontonando políticos leales al gobierno en posiciones clave en la legislatura. En este artículo presentaremos el índice y realizaremos una aplicación con datos exploratorios en un análisis de línea de tiempo observacional, cubriendo seis legislaturas completas más el primer año de la 56ª legislatura, comprendiendo así el período desde 1995 hasta 2019. Se pudo verificar, por ejemplo, diferencias en el dominio presidencial sobre puestos clave entre gobiernos.

**Palabras clave:** Presidentes; poder Legislativo; poder de agenda; comisiones legislativas; presidencialismo de coalición.

## 1. INTRODUÇÃO

No mesmo dia em que o Bolsa Família completou doze anos, em dezembro de 2015, o relator do Projeto de Lei orçamentária anual (PLOA) de 2016, Deputado Ricardo Barros (PP- PR), anunciou uma proposta de um corte na casa de R\$ 10 bilhões nos recursos da União destinados ao programa. A decisão resultaria numa redução de 35% nas verbas do principal programa social do governo do Partido dos Trabalhadores (PT). O relator argumentava que o corte era uma medida necessária para o cumprimento das metas fiscais do governo. O Poder Executivo, por sua vez, não era a favor do corte, mas o deputado se dizia a favor como uma alternativa a não reinstauração da CPMF, um imposto sobre movimentações financeiras. Acima de tudo, a decisão do relator geral do orçamento impunha limites às preferências orçamentárias do Poder Executivo, demonstrando certo poder de reação do Legislativo.

Casos como esse servem como exemplo de que o processo de implementação de políticas em regimes democráticos é complexo, e o papel dos legisladores e do poder Executivo varia de acordo com o desenho institucional das democracias e os mecanismos de estabelecimento de agenda.

Na maioria das democracias, os governos são responsáveis pelo estabelecimento da agenda, e a participação do legislativo depende das prerrogativas que ambos os poderes repartem. Além

disso, quando os governos são unipartidários, o chefe de governo tem mais liberdade para implementar as políticas de sua preferência por não precisar discutir com outros partidos em coalizão. No entanto, em governos multipartidários (como no caso do Brasil), o processo de implementação de política depende de um amplo processo de negociação entre as minorias que se unem para formar uma maioria legislativa em coalizão.

Utilizando a teoria dos atores com poder de veto, Tsebelis (2009) sugere duas variáveis importantes para compreender o poder do governo como definidor da agenda, e os atores com poder de veto em sistemas parlamentares, mas que podem ser facilmente adaptado para o sistema presidencialista. A primeira variável é o que o autor chama de vantagem institucional: consiste na disposição de regras que permitem o governo a apresentar propostas, colocá-las para votar, e ainda vetar propostas de lei que não sejam de sua preferência, as chamadas prerrogativas. A segunda consiste no que o autor chama de vantagem posicional: o modo como os presidentes determinam estratégias de posicionamento político, coalizões e alianças com demais partidos, considerando as preferências destes, levando em conta principalmente variáveis ideológicas.

A literatura sobre as relações entre poderes tem classificado o legislativo brasileiro, assim como a maioria das democracias latino-americanas, como democracias em que os parlamentos que delegam o poder de agenda ao Executivo (SAIEGH, 2009); (MONTERO; SAEZ, 2009). São, na maioria das vezes, institucionalidades de parlamento reativo, onde a centralização das definições orçamentárias na figura do Executivo, faz com que partidos legislativos gravitem em torno dos interesses do governo (ABRANCHES, 2018).

No Brasil, esse processo não é diferente, as comissões parlamentares e outras funções no legislativo podem servir de instância de freios e contrapesos aos poderes presidenciais. Porém, mesmo apresentando características reativas, ocorre no legislativo brasileiro processos específicos como a “cartelização das comissões” por partidos e parlamentares que convergem participação em ministérios com domínio de comissões temáticas na Câmara (AMORIM NETO *et al*, 2003); (AMORIM NETO; SANTOS, 2003), (INACIO; REZENDE, 2005). Mas, a maioria dos trabalhos sobre a relação entre Executivo e Legislativo no Brasil, tende a negligenciar o papel que os presidentes e ou as coalizões de governo exercem sobre as comissões, as demais instâncias de vetos da Câmara e a necessidade desses atores em estabelecer vantagens posicionais para obter bons resultados no processo legislativo.

Nessa linha, propomos um índice para medir a “presidencialização” do processo legislativo, com base na análise de domínio posicional sobre postos estratégicos para a definição do calendário legislativo, e da agenda de políticas. Reunimos esse postos em seis blocos principais do controle da

agenda: (i) presidência da câmara; (ii) controle do orçamento, presidência da comissão mista e relatoria geral; (iii) presidência da Comissão de Constituição e Justiça ; (iv) presidência das comissões de definição e fiscalização do gasto público; (v) presidência de comissões temáticas permanentes de temas de cunho social; (vi) presidência de comissões temáticas de temas setoriais de desenvolvimento e infraestrutura.

Para verificar o nível de controle do presidente sobre esses postos legislativos, utilizaremos como parâmetro a proximidade posicional e ideológica dos partidos legislativos que ocupam esses postos em relação ao Presidente da República e o seu partido, numa escala simplificada oferecida pela literatura de esquerda e direita em cinco níveis (COPPEDGE, 1997); (AMORIM NETO, 2000); (MAINWARING, 2003).

Acreditamos que a relação da ocupação desses postos chaves em *governo x oposição*, mais distância ideológica do ocupante com o governo, tem seus limites, mas pode servir com um indicador simples de controle presidencial sobre o processo legislativo.

Com os dados exploratórios, gostaríamos contribuir e chamar a atenção para o fato de que somente as prerrogativas da regra do jogo não garante o predomínio do Executivo sobre a agenda de políticas. Por isso, os presidentes buscam construir maiorias legislativas, empilhando membros fiéis sobre esses postos de controle, como estratégias de garantir com que minorias formas não sejam capazes de agir contra os interesses do governo e suas prerrogativas. Desse modo, compreender essas estratégias de domínio posicional é fundamental.

Este artigo divide-se em 3 partes. A primeira busca fazer uma breve discussão sobre o poder de agenda do Executivo e as possibilidades de reação do legislativo no desenho institucional brasileiro, e os custos e vantagens do presidente em buscar dominar esse processo com base em pressupostos teóricos do neoinstitucionalismo da escolha racional. Na segunda parte, apresento minha proposta de índice de controle presidencial do processo legislativo, e, por fim, aplicamos o mesmo com dados exploratórios de seis legislaturas e no primeiro ano da 56ª legislatura da Câmara, que corresponde ao ano de 2019.

## **2. DOMÍNIO DO EXECUTIVO, PODER REATIVO DO PARLAMENTO E AS ESTRÉGIAS DOS PRESIDENTES PARA SUPERA-LOS**

No Brasil, o Executivo possui amplos poderes legais para defender seus interesses no Legislativo, mas algumas instâncias do parlamento e regras da relação entre poderes servem de freios e contrapesos frente as preferências dos presidentes. Para Tsebelis (2009), o poder desse

contrapeso pode ser definido pelo número de atores com poder de veto, que podem ser institucionais ou partidários.

Tsebelis (2009) sugere que, para analisar o poder de agenda dos chefes de governos, é preciso analisar como estão desenhadas as instituições e a disposição dos atores políticos nas instâncias de tomada de decisão, o que autor denomina de vantagens institucionais e vantagens posicionais. Como dissemos na introdução, as vantagens posicionais correspondem às prerrogativas dos players políticos, e as vantagens institucionais seria a forma como os atores que dominam a agenda se posicionam para construir coalizões políticas a fim de construir um caminho para a vitória de suas propostas (TSEBELIS; HÁ, 2013).

Em outra obra, o autor defende que, para identificar esses mecanismos, é preciso dar atenção as múltiplas arenas do jogo político e institucional. Segundo o autor, por vezes os analistas pecam em considerar determinadas decisões sub ótimas ou irracionais, porque, na verdade, estão observando apenas os problemas do jogo principal e ignorando as múltiplas arenas (TSEBELIS, 1998).

A maioria dos estudos de múltiplas arenas no Brasil, baseados na teoria informacional legislativos norte-americanos, tem foco sobre o processo das comissões parlamentares e tentam demonstrar se elas são instâncias formais capazes oferecer alternativas as preferências do Executivo (AMORIM NETO ET. AL, 2003), (PEREIRA; MUELLER, 2004), (SANTOS; ALMEIDA, 2011). Pouco tem se estudado sobre as possíveis movimentações por parte do poder Executivo para dominar ou neutralizar o poder das comissões, e outras instâncias da Câmara.

Levando em consideração o processo de múltiplas arenas, buscamos identificar posições importantes no legislativo brasileiro para tentar identificar e operacionalizar mecanismo para verificar e mensurar quanto o poder Executivo constrói vantagens posicionais para proteger suas prerrogativas no parlamento.

Há uma série de mecanismos constitucionais e regimentais que nos levam tornam Executivo brasileiro poderoso e com amplo poder de agenda no Brasil. Dentre eles, estão o poder de editar Medidas Provisórias (que são decretos com força de lei), os dispositivo de urgência, que dispensa exigências, interstícios ou formalidades regimentais para determinadas proposições (regulamentadas pelos Artigos 152, 153, 154, 155, 156 e 157 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados), o poder de iniciativa e controle sobre matérias orçamentárias e da administração pública, assim como o poder de veto total e parcial sobre leis aprovadas no congresso.

No entanto, os poderes legislativos dos presidentes não são absolutos, também é possível levantar prerrogativas que dão poder de reação ao Legislativo. O parlamento é quem tem o poder

de converter uma Medida Provisória em Lei, e a emenda constitucional 32/2001 delimitou o poder dos presidentes editar MPVs, assim como definiu o cabedal de temas possíveis a elas. Os parlamentares também têm o poder apresentar decretos legislativos para sustar o efeito das MPVs sem a necessidade do cumprimento de todo o processo de tramitação.

Os mecanismos de urgência e quebra de interstícios dependem de maiorias legislativas para serem empregados. No complexo processo de deliberação sobre o orçamento da união, os congressistas têm direito de oferecer emendas durante o processo de análise pela Comissão Mista de Orçamento (CMO). Os vetos presidenciais também não são soberanos, aqui, mais uma vez, o Legislativo tem poder de reagir. Parlamentares, tanto da Câmara quanto do Senado, deliberam sobre os vetos em sessão conjunta (sessão do Congresso), sobre a manutenção ou derrubada dos vetos presidenciais.

O poder centralizado nos líderes partidários, o poder terminal das comissões, que possibilita transformar proposições em norma jurídica sem passar pela análise do plenário, e as prerrogativas do presidente da Câmara são os principais desafios aos interesses dos presidentes no legislativo. O regimento interno da Câmara centraliza bastante poder nos líderes partidários e no presidente da casa, de certo modo, isso também facilita as coisas para governança das coalizões de governo, mas o Executivo tem que considerar também os desafios que isso gera.

Segundo os artigos 14, 15, 16, 17 e 18 do RICD, os presidentes da Câmara é o principal definidor do calendário legislativo. É o presidente, por meio do colégio de líderes, quem define a agenda do plenário de cada mês, e dentro dessa agenda o que será votada em cada sessão. As comissões parlamentares também servem como mecanismos de freios e contrapeso para os presidentes. Apesar de parte da literatura afirmar que aparentemente as comissões são desprovidas de poder, elas continuam funcionando ativamente desde a redemocratização, pois, na verdade, desempenham um papel importante no processo legislativo (Pereira; Mueller, 2004). Os líderes partidários também são responsáveis pela distribuição de cargos nas comissões. Os presidentes de comissões são eleitos anualmente por votação secretas dos membros titulares que a integram. Mas, frequentemente, essas eleições resultam de acordos prévios entre os líderes partidários.

É sobre essas prerrogativas, e as movimentações estratégicas que elas exigem, que pretendemos nos debruçar. Mas, para reforçar a importância dos indicadores que apresentaremos nesse artigo, lanço a seguinte pergunta: quais os custos da omissão do Executivo em desconsiderar as prerrogativas e organizar estratégias de vantagens posicionais no Legislativo?

Para pensar nos custos do Executivo em organizar-se no xadrez do processo legislativo, recorreremos a alguns pressupostos do neoinstitucionalismo da escolha racional. A análise do

comportamento racional consiste em compreender dois passos importantes: (i) descobrir quais os objetivos que aquele que toma a decisão está perseguindo, (ii) e quais os meios de atingi-los são mais razoáveis (DOWNS, 2013).

Um dos principais pressupostos teóricos do neoinstitucionalismo diz que o principal objetivo dos políticos é a reeleição, para tal, buscam implementar políticas que maximizem o interesse de seus eleitores. O Caminho de implementação de políticas exige tomada de decisão e comportamento estratégico, ou seja, construir o caminho da vitória, considerando os recursos disponíveis e as prerrogativas de cada poder como vimos na sessão anterior<sup>2</sup> (RIKER, 1986).

Segundo Saiegh (2009), quando pensando governos numa leitura presidencializada e em um ambiente multipartidário, quanto maior forem os recursos legislativos do partido do presidente, menores serão as incertezas quanto a aprovação de matérias legislativas e menor serão os custos da negociação. Porém, nos sistemas de governo presidencialistas em que se soma a condição de multipartidarismo, dificilmente um partido legislativo tem maioria sozinho, e o formador da coalizão (partido do presidente) nem sempre é o maior partido legislativo ou o partido de centro (MONTERO; SAEZ, 2009). Assim, é importante construir maiorias para proteger politicamente as prerrogativas do Executivo, buscando construir o caminho da vitória no processo legislativo.

Na maioria das vezes, as prerrogativas dos Presidentes discorrem sobre uma espécie de limites e direitos ao qual esses atores podem lançar mão para participar do processo legislativo, e versam sobre: (i) Até onde vai o poder legislativo do presidente e sobre o que ele pode legislar?; (ii) Quais são as peças legislativas que o presidente pode legislar sobre políticas? (iii) Quais os temas de políticas em que o presidente tem exclusividade para legislar (iv) Quais as regras que definem o tramite legislativo das propostas do presidente; (v) Quais as possibilidades de freios e contrapesos dos legisladores a essas propostas em que momento o legislador pode analisar, oferecer alternativas, ou vetar essas propostas políticas.

Para Laver e Shepsle (1990), num governo parlamentar, a política a ser votada em plenário pela maioria, em muitos casos, é a política proposta por um ministro da área, raramente é a proposta de um parlamentar isolado, ou da oposição. No presidencialismo, essa relação é mais difícil de ser identificada. Estudos, como o de Inácio e Rezende (2015), versam sobre o controle horizontal da coalizão e sobre a capacidade dos partidos da coalizão em produzir e controlar as políticas dos demais integrantes da coalizão, mostram que até mesmo a oposição pode vir a legislar.

---

<sup>2</sup> Riker chama esse comportamento puramente político de herestética. termo de uma raiz grega que significa "escolher e eleger". Para Riker, o político racional quer vencer no jogo da política. A forma como se ganha é usando retórica (habilidade verbal de persuasão) e a herestética (estruturando o processo para que se possa ganhar) para construir coalizões eficazes.

A lógica do sistema de comissões no Legislativo brasileiro também nem sempre favorece aos membros da coalizão de governo. Isso porque a figura do presidente das comissões, que funciona como subagentes, importantes na definição do calendário legislativo, nem sempre são membros de partidos da coalizão de governo. Os presidentes de comissões são decididos por um processo eleitoral que renova o controle da instância anualmente e, em alguns casos, é bastante provável que um parlamentar da oposição presida uma comissão permanente. Mesmo que a constituição brasileira garanta, em alguns casos, alternativas para que as proposições do Presidente da República driblem as comissões permanentes da Câmara, elas ainda podem funcionar como veto player institucional ao governo.

Aí, se dá o processo de definição de vantagens institucionais e posicionais (TSEBELIS, 2009). As vantagens institucionais de um chefe de governo, independente do sistema de governo, elas definirão que “o poder que o Executivo tem” e quais as suas garantias contra a formação de maiorias ou até de minorias (instrumentos contra majoritários) que possam barrar suas preferências no processo legislativo. Diferentes desenhos institucionais, podem oferecer mais ou menos vantagens por meio dessas prerrogativas na hora de legislar e onde se oferece menos ou fortes possibilidades de reação do legislativo, é importante organizar vantagens posicionais.

É dizer que, em casos em que a constituição não garante prerrogativas suficientes para que chefes de governos aprovelem suas políticas sem a necessidade da construção de maiorias qualificadas e robustas, ou seja, não garante vantagens institucionais facilitadoras do trabalho legislativo, os chefes de governo devem recorrer mais fortemente as vantagens posicionais (TSEBELIS, 2009).

Sento assim, pensando na proposição sobre os recursos legislativos do governo enunciadas no início dessa seção (SAIEGH, 2009), as vantagens institucionais e posicionais de (TSEBELIS, 2009), as incertezas e o custo da negociação (DOWNS, 2015), podemos projetar em uma sequência de estratégias para a aprovação e veto de políticas, disponível aos presidentes brasileiros a partir de suas prerrogativas e as fases em que esse podem recorrer a vantagens posicionais, que podem ser mais ou menos custosos:

### Quadro 1 - Possíveis estratégias e custos para o Executivo no Processo legislativo:

**Estratégia 1:** O presidente pode ter como aliado os presidentes das comissões, assim como pode ter como aliado presidente de comissões estratégicas importantes para o calendário legislativo como a CCJC, que delibera sobre a constitucionalidade das proposições. Além dos presidentes das comissões temáticas serem membros dos partidos que compõem a coalizão, com menor distância possível com as preferências do presidente.

**Estratégia 2:** O governo pode organizar uma maioria para vetar e aprovar propostas de sua preferência nas comissões em que tramita determinada proposição. Em uma comissão considerada de oposição, presidida pela oposição, o presidente pode recorrer aos líderes da coalizão de governo para que troquem os membros titulares temporariamente, por membros mais fiéis, até que suas preferências sejam impostas na comissão.

**Estratégia 3:** O governo pode ter como aliado o presidente da câmara que é quem decide a agenda de votação de projetos no plenário.

**Estratégia 4:** O líder de governo pode organizar a maioria legislativa para aprovar ou brecar a aprovação de uma política no plenário da câmara, correndo o risco de que parte da coalizão de governo tenha preferência por determinadas políticas que não necessariamente convergem com o governo, o que pode “gerar custos” para o voto disciplinado na coalizão. Esses custos são pagos em forma de patronagem e *pork barrel* em negociação com os demais líderes partidários ou com deputados individuais no varejo.

**Estratégia 5:** O presidente tem prerrogativa de vetar (vantagens institucionais), um projeto depois que ele é aprovado na Câmara e no Senado, mesmo assim precisa garantir que uma maioria nas duas casas para manter o veto.

Fonte: o autor.

Nessa sequência de estratégias possíveis aos presidentes brasileiros na sua relação com o legislativo no processo de aprovação e veto de políticas, vimos que, quanto mais próximo da estratégia 5, mais custoso pode ser o processo. Por isso, destacamos aqui que as figuras do presidente da Câmara e dos presidentes de comissão são veto players que mesmo com seus limites são importantes no processo legislativo.

Mesmo que os governos tenham dedicado menos atenção do que deveria ao sistema de comissões parlamentares, como afirma Amorim Neto (2000), mediante aos argumentos que levantamos aqui, é quase um fato dizer que a o trabalho de organização de uma coalizão legislativa de governo vai além da construção de maiorias para votações em plenário.

Além disso, reforçamos a importância de alinhamento com os decisores do orçamento. Mesmo em um ambiente de política de coalizão, não é possível ter mais de uma proposta executável de orçamento. Assim como explicitamos com um exemplo na introdução desse *paper*, o orçamento da união, que é aprovado pela Câmara, é um instrumento importante para implementar e manter políticas públicas de governo. Ter o controle de preferências dessas políticas é fundamental para os governos.

O alinhamento com a presidência da Câmara também é muito importante num ambiente de separação de poderes, e não é diferente do caso do Brasil. O presidente da Câmara tem ao seu alcance diversas prerrogativas sobre o calendário legislativo do plenário, assim como controle sobre questões decisivas para o Executivo como aceitar ou não pedidos de Impeachment.

Governos que organizam suas vantagens posicionais na arena legislativa podem vir a garantir maior poder de agenda, maior sucesso legislativo e estabilidade governativa. No entanto, não temos como sugerir essas afirmações causais sem antes comprovar essa causalidade mediante testes de hipóteses bem elaborados.

Mas para poder realizar testes causais nesses sentidos, precisamos sempre de indicadores que nos possibilitem uma análise multivariável dessas causas. Por isso, este trabalho propõe a construção de um índice que possibilite mensurar as vantagens posicionais dos presidentes brasileiros no processo legislativo, o índice de controle presidencial do processo legislativo que apresentaremos com mais detalhes na próxima sessão.

### **3. CONSTRUINDO UM INDICADOR DE CONTROLE PRESIDENCIAL DO PROCESSO LEGISLATIVO**

Apresento, nesta sessão, nosso modelo de medida para calcular o controle presidencial sobre os postos-chave do processo legislativo. Com base na discussão realizada até aqui neste *paper* sobre custos das translações presidenciais, definimos as posições ideológica dos partidos brasileiros no período histórico abrangente, e as posições que entenderemos como postos-chave, para, então, definir alguns indicadores para o grau de presidencialização dessas funções.

Como a medida toma como referência de presidencialização a proximidade posicional e ideológica que ocupante de determinada função do processo legislativo tem em relação ao Presidente da República, buscamos classificar os partidos e tomamos como premissa a posição ideológica do presidente como sendo similar à de seu partido. Um primeiro passo, então, foi classificar os partidos brasileiros por clivagem ideológica. Seguindo a sugestão de Coppedge (1997), Maiwring (1999) e Amorim Neto (2000), utilizamos a divisão clássica entre esquerda e direita, divididas em cinco posições: Direita, Centro-direita, Centro, Centro-Esquerda e Esquerda. Com base em referências disponíveis na literatura da ciência política brasileira no tema, o quadro 1 apresenta a seguinte classificação ideológica dos partidos brasileiros entre 1995-2015:

**Quadro 2 - Ideologia dos partidos políticos com representação na Câmara (1995 e 2019):**

Períodos	Esquerda	Centro-esquerda	Centro	Centro-direita	Direita
De 1995 a 2005	PSTU-PCdoB	PT-PSB-PDT-PV-PPS	PMDB-PSDB	PFL-PTB-PMN-PL	PPB-PPR-PRONA-PDS-PRN-PRP-PTC-PTdoB-PTN-PTR-PST-PSL
De 2005 a 2019	PCdoB-PSOL	PT-PSB-PDT-PV-PPS-REDE	PMDB-PSD-PROS	PSDB-PTB-PRB-PMN	DEM-PP-PR-PTdoB/Avante-PSL-PSDC-PRP-PATRI-PTN-PEN

Fonte: Elaboração própria com base em (MAINWARING, 1999); (CARREIRÃO, 2006); (POWER; ZUCCO, 2009, 2019).

Pode-se observar na tabela 1 que ocorrem mudanças importantes ao longo do tempo no posicionamento ideológico dos partidos como sugerem diferentes pesquisadores. O PSDB, por exemplo, foi classificado como partido de centro nos anos 90 e começo dos anos 2000, e passou para centro-direita no decorrer dos anos de governos do PT. Buscamos uma classificação intermediária entre a opinião de especialistas e a classificação em pontuação conforme a metodologia de Power e Zucco (2009; 2019), onde o congresso opina sobre ele mesmo.

Considerando então essa classificação ideológica, foi possível definir requisitos e condições para determinar o controle presidencial do processo legislativo, com base na distância ideológica dos ocupantes dos postos-chave. Passando para o próximo passo, outro procedimento realizado foi a definição de pertencimento ou não as coalizões de governo em determinado período, tomando como base de dados sobre coalizões de governo do Cebrap.

O próximo desafio foi criar uma variável posicional que incorporasse os diferentes níveis de controle presidencial dos postos legislativos com base na distância ideológica e na participação ou não na coalizão de governo do ocupante de um posto-chave. Foram definidos, então, seis requisitos para definir o grau de domínio presidencial de determinada função legislativa:

**Quadro 3 - Condições para pontuação de controle presidencial do processo legislativo:**

1. A função ou cargo é ocupado por um parlamentar do partido do presidente;
2. A função ou cargo é ocupado por um parlamentar do partido do vice-presidente;
3. A função ou cargo é ocupado por um parlamentar de um partido da coalizão de governo ideologicamente próximo ao partido do presidente;
4. A função ou cargo é ocupado por um parlamentar de um partido da coalizão ideologicamente distante do partido do presidente;
5. A função ou cargo é ocupado por um parlamentar de um partido que não pertence ao governo, mas ideologicamente próximo ao partido do presidente;
6. A função ou cargo ocupado por um parlamentar de um partido que não pertence ao governo ideologicamente distante do partido do presidente;

Fonte: O autor.

Essas seis condições nos servirão de base e atributos para a pontuação de nosso índice, quanto mais próximo o ocupante das funções que definiremos aqui estiver do primeiro requisito, mais forte a presidencialização do cargo, ao contrário, quanto mais próximo do sexto requisito, menor o grau de presidencialização.

Assim, foi necessário definir também o que consideraremos como postos-chaves que utilizaremos para classificar os ocupantes. Definimos essas funções, e seu peso no indicador, com base no regimento interno da Câmara dos Deputados e com base na literatura da Ciência Política (AMORIM NETO, 2000); (SANTOS, ALMEIDA, 2011); (PEREIRA E MUELLER, 2006).

Essas funções foram divididas em seis grandes blocos, que vão desde a presidência da casa, passando pelo controle do orçamento, pela Comissão de Constituição Justiça e Cidadania (CCJC) e seu controle sobre a constitucionalidade dos projetos, e pelas comissões responsáveis pelo gasto público e fiscalização deste, e finalmente pelas comissões temáticas.

Cada um dos seis eixos temáticos terá um peso sobre índice final. A seguir, no quadro 3, elencamos as dezesseis funções legislativas, seu o valor e o total que cada uma delas irá assumir no valor total de presidencialização, e o peso de cada eixo temático no cálculo final:

**Quadro 4 - Cargos chave e valores para composição do índice de controle presidencial do processo legislativo:**

EIXO TEMÁTICO	CARGO	VALORES PESO	
Mesa/ Plenário	Presidência da Câmara	1	1
Orçamento	Presidência da Comissão Mista de Orçamento	0,5	1
	Relatoria Geral do Orçamento	0,5	
Constitucionalidade	Presidência da CCJC	1	1
Finanças e fiscalização dos gastos públicos	Presidência da Comissão de Tributação e Finanças	0,5	1
	Presidência da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle	0,5	
Comissões permanentes de temáticas sociais	Presidência da Comissão de Educação	0,2	1
	Presidência da Comissão de Seguridade Social e Saúde	0,2	
	Presidência da Comissão de Direitos Humanos	0,2	
	Presidência da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional	0,2	
	Presidência da Comissão Trabalho, Administração e Serviço Público	0,2	
Comissões permanentes de temas de Infraestrutura e desenvolvimento	Presidência da Comissão de Agricultura e Abastecimento	0,2	1
	Presidência da Comissão de Ciência e Tecnologia	0,2	
	Presidência da Comissão da Des. da Indústria e Comércio e Serviços	0,2	
	Presidência da Comissão de Minas e Energia	0,2	
	Presidência da Comissão de Viação e Transportes	0,2	

Fonte: O autor.

Atualmente, a Câmara dos deputados é formada por 25 comissões permanentes, mas aqui utilizo 14. Excluímos da análise as comissões criadas fora do processo da constituinte, presentes no âmbito da Câmara desde 1989. Na maioria dos casos, as comissões que não foram constituídas nesse processo são bastante recentes, então, não cobrem um tempo razoável que contribua com nossa análise temporal, e na composição do índice.

O quadro 3 mostra que as comissões ganharam pesos diferentes como indicadores no índice. Essa decisão tem embasamento teórico numa literatura sobre comissões estudos que argumentam orientam essa decisão (SANTOS, ALMEIDA, 2011); (MIGUEL; FEITOSA, 2009).

Segundo Miguel e Feitosa (2009), as comissões têm diferentes níveis de importância e algumas geram mais atenção do que outras pelos definidores da agenda. Devido as prerrogativas exclusivas do Executivo sobre determinados temas, os legisladores com mais influência no legislativo tendem a se concentrar nas comissões em que podem oferecer emendas aos projetos do executivo que são de escala de *hard politic* (MIGUEL, FEITOSA, 2009).

Outra decisão aqui merece ser justificada. O peso total ao cargo de presidente da Câmara se orienta nas prerrogativas que esse cargo reúne como demonstramos aqui na segunda sessão desse *paper*. Dentre as prerrogativas do presidente da casa, está a possibilidade em discussão conjunta com os líderes partidários e membros específicos constituir novas comissões permanentes. No entanto, a mais importante delas é a definição do calendário legislativo para as deliberações em plenário, além da decisão de acatar processos de impeachment apresentadas como notícia crime contra os presidentes.

Outra decisão importante tem relação com o eixo do orçamento. Somente esse bloco envolve um trabalho bicameral. O trabalho da Comissão mista de orçamento é de suma importância e constitui-se com membros da Câmara e do Senado. No entanto, devemos deixar claro que nosso índice de presidencialização aplica-se inicialmente para a Câmara-Baixa, que na maioria das decisões legislativas concentra mais prerrogativas que o Senado.

Agora, veremos como pontuar cada ocupante com nosso indicador e realizar cálculo para se obter o índice. Esse índice que propomos para medir a presidencialização da ocupação de postos chave do processo legislativo, chamaremos de Índice de Controle Presidencial dos Postos Legislativos (ICPPL).

Na tabela 1, indicamos as condições de pontuação para cada ocupante dos cargos, considerando o peso que cada eixo tem para o cálculo final do índice. Sabendo das pontuações, em seguida, explicaremos como calcular o índice. A ideia é que ele seja um indicador simplificado e de

fácil acesso aos interessados nas discussões sobre a capacidade do Executivo de impor sua vontade ao Legislativo.

**Tabela 1** - Indicadores de pontuação por requisito e ocupante, do Índice de Controle Presidencial dos Postos Legislativos (ICPPL):

Posição / Situação do ocupante	Pontuação por Requisito						
	Referência de pontuação total do eixo	Partido do presidente	Partido do vice	Partido da coalizão ideologicamente próximo	Partido da coalizão ideologicamente distante	Partido da oposição ideologicamente próximo	Partido da oposição ideologicamente distante
Presidência da Câmara	1	1	0,8	0,6	0,4	0,2	0
Presidência da Comissão Mista de orçamento	1	0,5	0,4	0,3	0,2	0,1	0
Relatoria geral do orçamento		0,5	0,4	0,3	0,2	0,1	0
Presidência da CCJC	1	1	0,8	0,6	0,4	0,2	0
Presidência da Comissão de Tributação e Finanças	1	0,5	0,4	0,3	0,2	0,1	0
Presidência da Comissão de Fiscalização financeira e controle		0,5	0,4	0,3	0,2	0,1	0
Presidência da Comissão de Educação	1	0,2	0,16	0,12	0,08	0,04	0
Presidência da Comissão de Seguridade Social e saúde		0,2	0,16	0,12	0,08	0,04	0
Presidência da Comissão de Direitos Humanos		0,2	0,16	0,12	0,08	0,04	0
Presidência da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional		0,2	0,16	0,12	0,08	0,04	0
Presidência da Comissão Trabalho, Administração e Serviço Público		0,2	0,16	0,12	0,08	0,04	0
Presidência da Comissão de Agricultura e abastecimento		0,2	0,16	0,12	0,08	0,04	0
Presidência da Comissão de Ciência e Tecnologia		0,2	0,16	0,12	0,08	0,04	0
Presidência da Comissão da Des. da Indústria e Comércio e Serviços		0,2	0,16	0,12	0,08	0,04	0
Presidência da Comissão de Minas e Energia	1	0,2	0,16	0,12	0,08	0,04	0
Presidência da Comissão de Viação e transportes		0,2	0,16	0,12	0,08	0,04	0

Fonte: O autor

Como vimos anteriormente, os valores não são meramente discricionários. Outra observação importante é que para pontuar os presidentes da Câmara como alinhados ou não, além do partido foram consideradas as declarações de alinhamento ou não ao governo ou independentes. Como fonte desse posicionamento, tomamos discursos na Câmara e ou via meios de comunicação sobre

essa relação. Por exemplo, o Deputado Eduardo Cunha (PMDB-RJ), presidente da Câmara no segundo governo Dilma, mesmo que pertencesse ao partido do vice-presidente, declarou independência do governo por diversas vezes. Outra consideração é que diferente das demais funções que são funções com eleições anuais, o cargo de presidente da Câmara tem mandato de dois anos.

Feitas as considerações, nos concentramos agora no cálculo propriamente dito. Para o cálculo do índice, deveremos considerar a seguinte fórmula:

$$\text{ICPPL} = \sum(\text{PC}) / \text{Ntb}$$

Considerando a fórmula, calcula-se o (ICPPL) Índice de pela soma de todos os resultados obtidos com base nos quadros 2 e 3, em cada postos-chave (PC), divididos pelo número total de blocos Ntb que neste caso será igual a 6, a partir da nossa classificação. O resultado da fórmula varia de 0 a 1, sendo 0 resultado para tipo puro ausência de presidencialização na ocupação dos postos chave no legislativo, e 1 como tipo puro de total presidencialização. Para facilitar a observação, também em valores intermediários das pontuações, apresentamos uma escala de valência para interpretação qualitativa dos dados:

**Quadro 5** – Escala de valência sobre o grau de presidencialização:

---

Entre 0 e 0,20	Baixíssimo grau de presidencialização.
Entre 0,20 e 0,40	Baixo grau de presidencialização
Entre 0,40 e 0,60	Médio Grau de presidencialização
Entre 0,60 e 0,80	Alto Grau de presidencialização
Entre 0,80 e 1	Altíssimo grau de presidencialização

---

Fonte: O autor

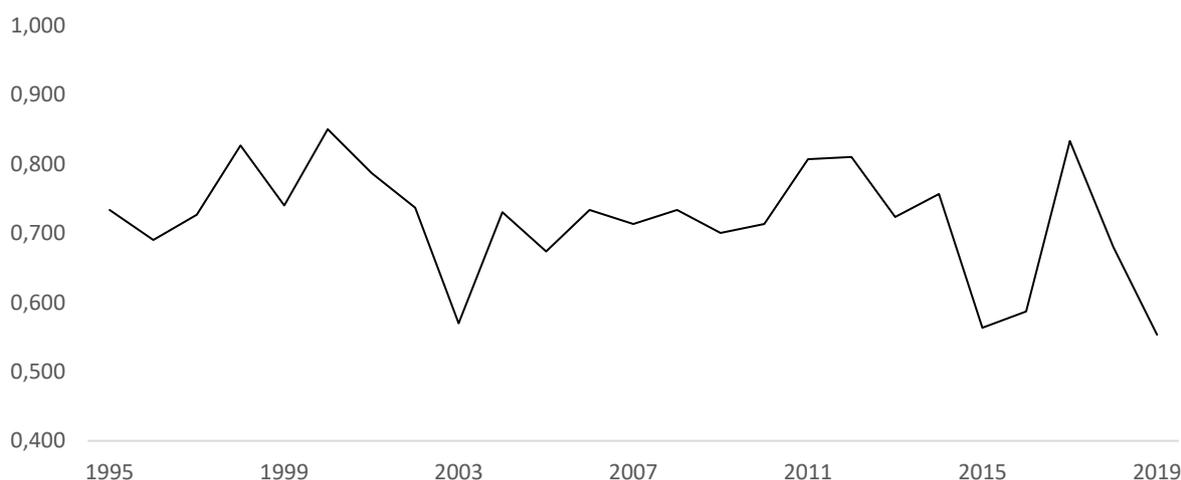
Após a exposição dos indicadores e das técnicas e cálculos para operacionalização do índice, na próxima seção, traremos exemplos de aplicação prática do ICPPL. Para esse exercício, utilizamos seis legislaturas completas além do primeiro ano da 56ª legislatura, período que compreende o recorte temporal entre 1995 a 2019, correspondente também ao período de oito mandatos de cinco presidentes diferentes. Como trata-se de uma pesquisa exploratória, os dados foram expostos em estatística descritiva, trazendo análise de observação temporal, sem pretensões de confirmar teorias causais ou testar hipóteses.

#### 4. RESULTADOS SOBRE A PRESIDENCIALIZAÇÃO DE POSTOS CHAVE DO LEGISLATIVO BRASILEIRO

Nesta seção, apresentaremos dados iniciais em um exercício prático da aplicação do Índice de Controle Presidencial do Processo Legislativo (ICPPL) sobre seis legislaturas completas, entre 1995 e 2018, e o primeiro ano da 56ª legislatura 2019. São dados sobre dois governos do PSDB sob a presidência de Fernando Henrique Cardoso, quatro governos do PT sob as presidências de Lula e Dilma respectivamente, dos governos de Temer do PMDB e Bolsonaro do PSL.

O primeiro dado explorado traz os resultados da aplicação do índice em série histórica. Podemos observar, no gráfico 1, os níveis de controle presidencial do processo legislativo nos últimos 25 anos:

**Gráfico 1** - Índice de controle presidencial do processo legislativo aplicado por ano (1995-2019)



Fonte: Elaboração própria.

O dado nos mostra certa variação nos resultados do índice na linha do tempo. Podemos verificar altos níveis de presidencialização desses postos chaves no governo FHC, e uma queda brusca dos índices em 2003, no primeiro ano do governo Lula. No entanto, logo, os governos do presidente Lula melhoraram sua marca que se manteve estável. Uma explicação possível foi o tempo para adaptação do novo governo ao processo legislativo, depois de oito anos de alinhamentos dos governos do PSDB, que não diferenciou muito dos alinhamentos do governo anterior.

Podemos observar também um aumento nos índices nos primeiros anos do governo Dilma, governo após a transição com Lula. No entanto, há uma forte queda no controle presidencial do processo legislativo no ano que antecede o Impeachment, e em 2016 ano dele.

O índice opera em recuperação nos anos de Temer, e sofre forte queda no primeiro ano de governo Bolsonaro tipo como um governo minoritário, ou seja, uma opção de governo sem formar uma coalizão de maioria.

Num segundo momento, podemos observar o índice de forma mais detalhada. Dados mais fragmentados sobre governos, podem nos dar uma noção de predomínio sobre determinados blocos em detrimentos de outros, e comparar os blocos de controle entre presidentes. Podemos observar esses dados na tabela 1:

**Tabela 2** - Presidencialização dos postos chaves do processo legislativo por presidente e bloco temático:

Governo	Índice Geral	Presidência da Câmara	Controle do orçamento	Constitucionalidade	Financeiro	Comissões de temas sociais	Comissões temáticas de Des. e Infraestrutura
FHC I	0,744	0,70	0,65	0,75	0,90	0,84	0,63
FHC II	0,778	0,80	0,78	0,90	0,88	0,54	0,83
Lula I	0,677	0,80	0,70	1,00	0,65	0,75	0,16
Lula II	0,715	0,80	0,75	0,60	1	0,71	0,43
Dilma I	0,774	0,90	0,90	1	0,88	0,68	0,29
Dilma II*	0,575	0,40	0,70	0,60	0,80	0,66	0,24
Temer*	0,757	0,80	0,80	1	0,80	0,54	0,60
Bolsonaro**	0,553	0,40***	0,60	1	0,80	0,28	0,24

\*Consideramos governo Dilma II, os de 2015, ano da posse da presidenta, e o ano de 2016, ano do impeachment dela. Já para classificar como governo Temer, foram considerados os anos de 2017 e 2018. Os presidentes de comissões e relatores do orçamento, são normalmente eleitos e designados no início de cada ano legislativo, por isso a distinção dessa forma.

\*\*Para o governo Bolsonaro, foi considerado apenas o primeiro ano para fins de comparação.

Fonte: Elaboração própria.

A tabela 1, nos dá uma dimensão comparativa entre governos. Podemos observar que os governos do PT tiveram dificuldades para ter controle sobre o bloco de comissões temáticas de infraestrutura. As comissões como a de agricultura, minas e energia, e transportes, são exemplos de comissões cartelizadas (AMORIM NETO ET. AL, 2003), dominadas por determinados partidos desde o processo de constituinte, onde os partidos de esquerda tem mais dificuldade de penetração.

Outro dado interessante é o baixo índice de proximidade com a presidência e com a comissão de Constituição e Justiça dos governos Dilma, postos chave para no desenrolar do processo de Impeachment.

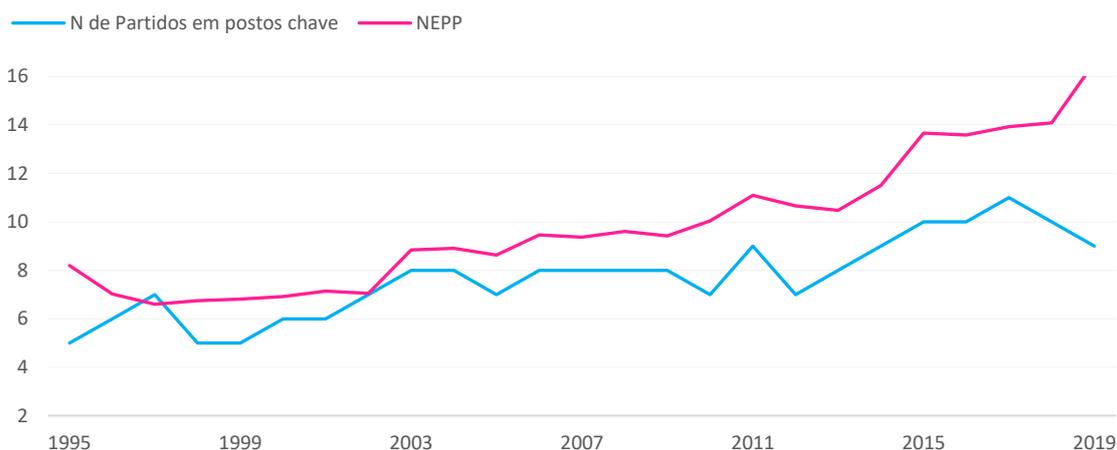
Vale destacar a diferença na distância ideológica das coalizões do governo do PSDB e do PT. A fragmentação partidária e a composição do legislativo brasileiro ofereceram condições diferentes para montagem das coalizões, e as coalizões dos governos do PT se caracterizavam como coalizões superdimensionadas e ampla distância ideológica.

Se considerarmos a afirmação de (SAIEGH, 2009) de que o tamanho do partido do chefe de governo (presidente) no Legislativo é um importante para determinar a capacidade do Executivo de impor sua vontade ao legislativo, podemos dizer que esse processo pode ser prejudicado pela fragmentação partidária no parlamento.

Um importante indicador para medir fragmentação partidária é o Número Efetivo de Partidos Parlamentares (NEPP) de Lakso e Taajapera (1979). É uma medida que transforma o número real de partidos em um número possíveis de partidos com poder de veto no parlamento.

Quando aplicamos a medida do NEPP no parlamento brasileiro e cruzamos com o número de partidos que assumiram os dezesseis postos chave que compõem o nosso índice, vemos que, com o tempo, há um número maior de partidos no controle desses postos, como podemos observar no gráfico 2.

**Gráfico 2-** N de partidos em postos chave no legislativo e Número Efetivo de Partidos Parlamentares no Brasil (1994-2019)



Fonte: Elaboração própria.

Podemos observar a fragmentação partidária como um possível complicador ao nível de presidencialização do processo legislativo. Vemos que o número de partidos sobre o controle dos

postos chave elencados para o índice, aumenta à medida que sobe também o número de partidos parlamentares efetivo.

Nos governos FHC, apenas cinco partidos dominavam as dezesseis funções. Nesse período, a maioria dos postos concentravam-se entre o PSDB, PFL e PMDB, partidos do governo, e um espaço reduzido para partidos menores no governo como o PPB, e para a oposição com o PT. Com partidos já estabelecidos, foram crescendo e assumindo funções chaves com o novo governo, e ainda partidos novos surgiram nesse processo participando da divisão de cargos.

## 5. CONCLUSÃO

Apresentado e testado, afirmo que o índice de controle presidencial do processo legislativo tem seus méritos, mas também limitações. Dentre os méritos, é a possibilidade de uma medida simples, facilmente aplicável sem a necessidade de processos operacionais complexos. Esse índice, tem valor acadêmico como variável independente ou de controle em modelos que pretendam explicar o poder de agenda e as taxas de sucesso presidencial no legislativo. Mas também tem um potencial de aplicação prática a relatórios de consultoria política sobre as movimentações do governo no processo legislativo.

Dentre as limitações, está o fato de que essa é uma medida posicional e não busca aferir decisões dos ocupantes dos postos chave do processo legislativo. É uma medida alternativa que demonstra certa movimentação do corpo Executivo e da coalizão de governo no processo legislativo, mas que não mensura se esse domínio reflete em decisões pró ou contra o governo.

Mas uma observação empírica importante é que, com a aplicação do índice, podemos observar que podemos sugerir que os presidentes buscam vantagens posicionais no processo legislativo para garantir suas prerrogativas. Em diversos momentos pudemos verificar presença do partido do presidente na presidência da Câmara, mesmo que este não fosse o maior partido do legislativo. O domínio das comissões permanentes, tanto as mais importantes como aquelas que discutem méritos temáticos dos projetos, mesmo que suas prerrogativas do Executivo permitissem driblá-las, o presidente buscou emplacar os seus fiéis e, nos momentos que não o fez, pode ser coincidente com períodos de crise na relação entre poderes.

Em alguns momentos, pudemos observar resultados máximos do índice sobre o domínio da constitucionalidade dos projetos, no controle da Comissão de Constituição Justiça e Cidadania (CCJC), e do controle das comissões financeiras de fiscalização, diretamente ligada a decisões sobre o gasto público.

Contudo, esse artigo é resultado de um projeto inicial sobre esse indicador, no qual acreditamos que ao lançarmos para avaliação dos pares podemos receber críticas e sugestões importantes para melhorar o potencial de aplicação e utilização do índice.

## 6. REFERÊNCIAS

ABRANCHES, S. (2018). *Presidencialismo de coalizão: Raízes e evolução do modelo político brasileiro*. Companhia das letras, Rio de Janeiro.

AMES, B. (2003). *Os entraves da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2003.

AMORIM NETO, O. (2000). Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. *Revista Dados*. vol.43, n.3, pp.479-519.

AMORIM NETO, O.; COX, G.; MCUBBINS, M. (2003) Agenda Power in Brasil's Câmara dos Deputados, 1989-98. *World Politics*, vol. 55, pp. 550-78.

AMORIM NETO, O.; SANTOS, F. (2003). O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. *Revista Dados*. Vol. 46. Nº 4. 2003, pp. 661-698.

BRASIL (2019). Regimento interno da Câmara dos Deputados. 17ª edição, Brasília.

COPPEDGE, M. (1997). "A Classification of Latin American Political Parties". *Working Paper nº 244, Kellogg Institute*.

DOWNS, A. Uma Teoria econômica da Democracia. Edusp, São Paulo, 2013.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. (1999). *Executivo e legislativo na nova ordem constitucional*. Editora FGV: Rio de Janeiro, 1999.

INACIO, Magna ; REZENDE, Daniela. (2015). Partidos legislativos e governo de coalizão: controle horizontal das políticas públicas. *Opinião Pública* [online]. 2015, vol.21, n.2, pp.296-335.

LAAKSO, M.; TAAGEPERA R. (1979). Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe. *Comparative Political Studies* 12:3-27.

LAMOUNIER, B.; MENEGUELLO, R. (1986). *Partidos políticos e consolidação democrática*. Editora Brasiliense: São Paulo.

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

LIJPHART, A. (2019). Modelos de democracia: Desempenho e padrões de governo em 36 países. *Civilização Brasileira*. 4ª Edição, Rio de Janeiro, 2019.

MAINWARING, S. (1999). Democracia presidencialista multipartidária: o caso do Brasil. *Lua Nova* 28/29: 21–74.

MAINWARING, S. (1999). Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil. *Stanford, Stanford University Press*, 1999.

MIGUEL, L. F.; FEITOSA, F. (2009). O gênero do discurso parlamentar: mulheres e homens na tribuna da Câmara dos Deputados. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v. 52, n. 1.

MONTERO, M. G.; SÁEZ, M. A. (2009). Os determinantes do sucesso legislativo presidencial na América Latina. In: *Legislativo brasileiro em perspectiva comparada*. Org: INÁCIO, Magna; RENNÓ, Lucio, Editora UFMG.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. (2000). Uma teoria da preponderância do poder executivo. O sistema de comissões no legislativo brasileiro. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 15, n. 43, p. 45-67.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. (2006). Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 45, nº 2, 2002, pp. 265 a 301.

POWER, T; ZUCCO, C. (2009). *O congresso por ele mesmo: Auto percepções da classe política brasileira*. Belo Horizonte: UFMG.

POWER, T; ZUCCO, C. (2019). Brazilian legislative Survey data. Havard.

RIKER; W. (1986). *The Art of Political Manipulation*. *New Haven: Yale UP*.

SAIEGH, S. M. (2009). Avaliação das taxas de sucesso legislativo dos chefes do executivo. In: *Legislativo brasileiro em perspectiva comparada*. Org: INÁCIO, Magna; RENNÓ, Lucio, Editora UFMG.

SANTOS, F. (2003). *O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão*. Editora UFMG: Belo Horizonte.

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

TSEBELIS, G. (1998). *Jogos Ocultos*. EDUSP: São Paulo.

TSEBELIS, G. (2009) *Atores com poder de veto: como funcionam as instituições políticas*. Rio de Janeiro. Editora FGV.

TSEBELIS, G.; HA, E. (2013). Coalition theory: A veto players' approach. *European Political Science Review*, v. 6, n. 3, p. 331–357.