



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE  
CENTRO DE HUMANIDADES  
UNIDADE ACADÊMICA DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**TICIANA PINTO DE ARAÚJO**

**ENTRE BARGANHAS E COALIZOES: A LÓGICA DA FORMAÇÃO DA BASE  
GOVERNISTA NO PRESIDENCIALISMO BRASILEIRO**

**CAMPINA GRANDE**

**2025**

**TICIANA PINTO DE ARAÚJO**

**ENTRE BARGANHAS E COALIZOES: A LÓGICA DA FORMAÇÃO DA BASE  
GOVERNISTA NO PRESIDENCIALISMO BRASILEIRO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Campina Grande, pertencente à linha de pesquisa Instituições Políticas e área de concentração em Estado e Governo, como requisito para obtenção do Título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Clóvis Alberto Vieira de Melo.

**CAMPINA GRANDE**

**2025**

Universidade Federal de Campina Grande - UFCG  
Sistema de Bibliotecas - SISTEMOTECA  
Catalogação de Publicação na Fonte. UFCG - Biblioteca Central

A662e

Araújo, Ticiana Pinto de.

Entre barganhas e coalizões: a lógica da formação da base Governista no Presidencialismo Brasileiro / Ticiana Pinto de Araújo. – 2025.

100 f. : il. color.

Dissertação (mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal de Campina Grande, Centro de Humanidades, 2025.

“Orientação: Prof. Dr. Clóvis Alberto Vieira de Melo”.

Referências.

1. Ciências Sociais. 2. Política. 3. Governo. 4. Presidencialismo de Coalizão. 5. Barganha Política. 6. Formação de Governo. 7. Congresso Nacional. 8. Poder Executivo. I. Melo, Clóvis Alberto Vieira de. II. Título.

UFCG/BC

CDU 3(043.3)

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECÁRIA ITAPUANA SOARES DIAS GONÇALVES CRB-15/93



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE  
POS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA  
Rua Aprigio Veloso, 882, - Bairro Universitário, Campina Grande/PB, CEP 58429-900

## FOLHA DE ASSINATURA PARA TESES E DISSERTAÇÕES

**TICIANA PINTO DE ARAÚJO**

ENTRE BARGANHAS E COALIZOES: A LÓGICA  
DA FORMAÇÃO DA BASE GOVERNISTA NO  
PRESIDENCIALISMO BRASILEIRO .

Dissertação apresentada ao Programa de  
Pós-Graduação em Ciência Política como pré-  
requisito para obtenção do título de Mestre  
em Ciência Política.

Aprovada em: 26/08/2025

Prof. Dr. Clóvis Alberto Vieira de Melo - PPGCP/UFCG  
Orientador

Profa. Dra. Kelly Cristina Costa Soares - PPGCP/UFCG  
Examinador(a) Interna

Profa. Dra. Luciana da Conceição Farias Santana - UFAL  
Examinador(a) Externa



Documento assinado eletronicamente por **KELLY CRISTINA COSTA SOARES, COORDENADOR(A)**, em 26/08/2025, às 16:32, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 8º, caput, da [Portaria SEI nº 002, de 25 de outubro de 2018](#).



Documento assinado eletronicamente por **Luciana da Conceição Farias Santana, Usuário Externo**, em 26/08/2025, às 16:33, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 8º, caput, da [Portaria SEI nº 002, de 25 de outubro de 2018](#).



Documento assinado eletronicamente por **CLOVIS ALBERTO VIEIRA DE MELO, PROFESSOR(A) DO MAGISTERIO SUPERIOR**, em 26/08/2025, às 16:38, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 8º, caput, da [Portaria SEI nº 002, de 25 de outubro de 2018](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.ufcg.edu.br/autenticidade>, informando o código verificador **5759482** e o código CRC **AD01DC1B**.

## **AGRADECIMENTOS**

À minha mãe, *in memoriam*, pelo exemplo constante de estudo e dedicação ao trabalho, que continua a me inspirar em cada conquista.

Ao meu marido, Alessandro, pelo incentivo constante e pelo apoio incondicional que tornaram possível o retorno aos estudos.

Ao meu filho, Heitor, por despertar em mim o desejo de ser uma pessoa melhor.

À Tatiana, amiga sempre presente e disposta a ajudar.

À Andreza e Yonara, amigas trazidas pelo mestrado e que tornaram o percurso mais leve e agradável.

“A arte de governar, em um sistema multipartidário, é a arte de construir e manter coalizões”.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando.

**Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional.**

Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. 1999.

## RESUMO

A pesquisa investiga como ocorre a formação da coalizão partidária pelo governo federal brasileiro, considerando as negociações políticas entre o Executivo e o Legislativo no contexto do presidencialismo de coalizão. Diante da escassez de estudos que combinem abordagens empíricas e teóricas sobre os fatores determinantes da adesão partidária às coalizões, o estudo analisa as estratégias utilizadas pelos presidentes da República para construir e manter uma base parlamentar. Adotando uma abordagem qualitativa e descritiva, a investigação abrange o período de 2011 a 2024 e combina revisão bibliográfica com aplicação de questionários a parlamentares e assessores, além da análise de 150 matérias jornalísticas. Os resultados confirmam que a concessão de cargos estratégicos e o direcionamento de recursos orçamentários são os principais incentivos para adesão dos partidos à coalizão, superando fatores ideológicos. Entre os 18 respondentes que participaram da pesquisa, 15 avaliaram como eficaz a distribuição de cargos e recursos na manutenção da base, enquanto apenas 2 consideraram-na pouco eficaz. Por sua vez, 14 afirmaram que os benefícios impactam fortemente as decisões parlamentares. A pesquisa mostra ainda que, embora a Emenda Constitucional nº 86/2015 tenha limitado o uso das emendas como instrumento de barganha, o Executivo mantém controle sobre o ritmo de liberação dos recursos. Contudo, esse controle não impede que seja percebida uma alteração na dinâmica de poder, pois 10 respondentes reconhecem o enfraquecimento do poder de barganha do Executivo em decorrência da mudança no caráter das emendas parlamentares. A análise evidencia a natureza transacional da relação entre os poderes, reforçando a centralidade dos bens de troca na governabilidade. A principal contribuição reside em oferecer uma leitura empiricamente fundamentada das engrenagens políticas que sustentam o presidencialismo de coalizão no Brasil.

**Palavras-chave:** presidencialismo de coalizão; barganha política; formação de governo; Congresso Nacional; Poder Executivo.

## **ABSTRACT**

This research investigates how the formation of party coalitions by the Brazilian federal government occurs, considering the political negotiations between the Executive and the Legislative branches within the context of coalition presidentialism. Given the scarcity of studies that combine empirical and theoretical approaches to understand the factors influencing party adherence to governing coalitions, the study analyzes the strategies employed by presidents to build and maintain a parliamentary majority. Adopting a qualitative and descriptive approach, the investigation covers the period from 2011 to 2024 and combines a literature review with questionnaires applied to members of Congress and their advisors, as well as the analysis of 150 news articles. The results confirm that the allocation of strategic positions and budgetary resources are the main incentives for party participation in coalitions, often outweighing ideological alignment. Among the 18 respondents, 15 considered the distribution of positions and resources effective in maintaining the governing base, while only 2 judged it ineffective. Furthermore, 14 stated that such benefits strongly influence parliamentary decision-making. Although Constitutional Amendment No. 86/2015 reduced the use of budget amendments as bargaining tools, the Executive still controls the timing of resource disbursement. However, this control does not prevent perceptions of a shift in bargaining dynamics, as 10 respondents acknowledged a weakening of the Executive's bargaining power due to the mandatory execution of parliamentary amendments. The analysis highlights the transactional nature of inter-branch relations, reinforcing the centrality of political exchange in governance. The main contribution lies in offering an empirically grounded interpretation of the political mechanisms underpinning coalition presidentialism in Brazil.

**Keywords:** coalition presidentialism; political bargaining; government formation; National Congress; Executive power.

## **LISTA DE TABELAS**

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Tabela 1 – Evolução da composição das bancadas na Câmara dos Deputados.....</b>                          | <b>36</b> |
| <b>Tabela 2 – Evolução da composição das bancadas no Senado Federal.....</b>                                | <b>37</b> |
| <b>Tabela 3 – Número de Ministérios dos governos ao longo dos mandatos.....</b>                             | <b>49</b> |
| <b>Tabela 4 – Fatores que influenciam na decisão do parlamentar em fazer parte da base do governo .....</b> | <b>65</b> |
| <b>Tabela 5 – Principais benefícios utilizados pelos governos para conseguir apoio parlamentar.....</b>     | <b>66</b> |
| <b>Tabela 6 – Principais mecanismos para garantia da coesão da coalizão .....</b>                           | <b>71</b> |
| <b>Tabela 7 – Relação Executivo/Legislativo na manutenção da base parlamentar .....</b>                     | <b>73</b> |
| <b>Tabela 8 – Coalizões governamentais e a independência do Legislativo em relação ao Executivo .....</b>   | <b>74</b> |
| <b>Tabela 9 – Coalizão e o apoio ao governo .....</b>   | <b>75</b> |
| <b>Tabela 10 – Estratégias utilizadas pelo executivo para influenciar a agenda legislativa.</b>             | <b>76</b> |

## LISTA DE GRÁFICOS

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Gráfico 1 - Evolução da composição das bancadas na Câmara dos Deputados .....</b>                           | <b>36</b> |
| <b>Gráfico 2 – Número de Ministérios dos governos ao longo dos mandatos.....</b>                               | <b>50</b> |
| <b>Gráfico 3 – Perfil dos entrevistados.....</b>   | <b>61</b> |
| <b>Gráfico 4 – Tempo de atuação dos entrevistados em suas devidas áreas.....</b>                               | <b>62</b> |
| <b>Gráfico 5 – Partido de Filiação.....</b>  | <b>63</b> |
| <b>Gráfico 6 – Partido da base do governo? .....</b>   | <b>64</b> |
| <b>Gráfico 7 – Importância das negociações para a distribuição de cargos .....</b>                             | <b>66</b> |
| <b>Gráfico 8 - Impacto da concessão de benefícios na tomada de decisões parlamentares..</b>                    | <b>67</b> |
| <b>Gráfico 9 - A importância das coalizões para a implementação das agendas dos governos .....</b>             | <b>68</b> |
| <b>Gráfico 10 – Frequência das negociações para formação da base aliada .....</b>                              | <b>69</b> |
| <b>Gráfico 11 – Avaliação da prática de distribuição de recursos para manutenção da lealdade da base .....</b> | <b>70</b> |
| <b>Gráfico 12 – Principais envolvidos no processo de formação da bancada parlamentar .</b>                     | <b>70</b> |
| <b>Gráfico 13 – Análise da aprovação da Emenda Constitucional nº 86/015 .....</b>                              | <b>72</b> |
| <b>Gráfico 14 – Influência do partido de coalizão na decisão dos votos .....</b>                               | <b>74</b> |
| <b>Gráfico 15 – Importância das lideranças partidárias na negociação com o Poder Executivo .....</b>           | <b>77</b> |
| <b>Gráfico 16 – Coalizão e a aprovação de projetos de leis .....</b>   | <b>77</b> |
| <b>Gráfico 17 – Presidencialismo de coalizão e as necessidades políticas do Brasil .....</b>                   | <b>78</b> |
| <b>Gráfico 18 – Aspectos problemáticos do presidencialismo .....</b>   | <b>79</b> |
| <b>Gráfico 19 – Atual modelo de coalizão do Brasil .....</b>   | <b>80</b> |
| <b>Gráfico 20- Cargo Político (2011-2016).....</b>   | <b>81</b> |
| <b>Gráfico 21 - Posicionamento ideológico .....</b>  | <b>81</b> |
| <b>Gráfico 22 - Base do Governo.....</b>   | <b>82</b> |
| <b>Gráfico 23 - Percepção sobre o presidencialismo de coalizão .....</b>                                       | <b>83</b> |
| <b>Gráfico 24 - Cargo Político (2016-2019).....</b>  | <b>83</b> |
| <b>Gráfico 25 - Posicionamento Ideológico .....</b>  | <b>84</b> |
| <b>Gráfico 26 - Base do Governo.....</b>   | <b>85</b> |
| <b>Gráfico 27 - Percepção sobre o presidencialismo de coalizão .....</b>                                       | <b>85</b> |
| <b>Gráfico 28 - Cargo Político (2019-2022).....</b>  | <b>86</b> |
| <b>Gráfico 29 - Posicionamento Ideológico .....</b>  | <b>87</b> |

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Gráfico 30 - Base do Governo.....</b>                                 | <b>87</b> |
| <b>Gráfico 31 - Percepção sobre o presidencialismo de coalizão .....</b> | <b>88</b> |

## **LISTA DE QUADROS**

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Quadro 1- Resumo das quatro gerações de estudos sobre coalizões .....</b> | <b>32</b> |
| <b>Quadro 2 - Sumarização da busca em portais eletrônicos.....</b>           | <b>58</b> |
| <b>Quadro 3 - Formulário da Coleta de dados .....</b>                        | <b>98</b> |

## **LISTA DE FIGURAS**

**Figura 1 – Processo Decisório Orçamentário..... 52**

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

**ADCT – Ato das disposições constitucionais transitórias.**

**ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental**

**CF – Constituição Federal**

**CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito**

**EC – Emenda Constitucional**

**LOA – Lei Orçamentária Anual**

**PEC – Proposta de Emenda à Constituição**

**RP9 – Emendas de Relator**

**STF – Supremo Tribunal Federal**

## SUMÁRIO

|   |           |
|---|-----------|
| <b>1 INTRODUÇÃO.....</b>  | <b>15</b> |
| <b>2 ASPECTOS CONCEITUAIS E POLÍTICOS DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO E DA CONSTRUÇÃO DA BASE PARLAMENTAR NO BRASIL .....</b> | <b>20</b> |
| <b>2.1 A separação dos poderes e a teoria dos freios e contrapesos .....</b>  | <b>20</b> |
| <b>2.2 O Poder Executivo e a adoção do presidencialismo como sistema de governo ....</b>                                      | <b>22</b> |
| <b>2.3 A relação Executivo – Legislativo no presidencialismo brasileiro.....</b>  | <b>26</b> |
| 2.3.1 Gerações de estudo sobre coalizões .....  | 27        |
| 2.3.2 Estrutura do Poder legislativo e o fortalecimento do Congresso Nacional na dinâmica da governabilidade .....            | 32        |
| 2.3.3 A coalizão no presidencialismo brasileiro .....   | 34        |
| <b>2.4 A construção da base parlamentar pelo governo federal brasileiro .....</b>   | <b>44</b> |
| 2.4.1 Nomeações em Ministérios e cargos comissionados.....  | 47        |
| 2.4.2 Execução de emendas parlamentares .....   | 51        |
| <b>3 METODOLOGIA .....</b>  | <b>57</b> |
| <b>4 RESULTADOS E DISCUSSÕES .....</b>  | <b>60</b> |
| <b>4.1 Resultados e Análise das Entrevistas.....</b>  | <b>60</b> |
| 4.1.1 Perfil dos Atores Políticos Entrevistados e sua Experiência com Coalizões .....   | 60        |
| 4.1.2. Fatores determinantes na participação em coalizões e benefícios mais utilizados .....                                  | 64        |
| 4.1.3. A Importância das negociações ministeriais e o impacto dos benefícios nas decisões parlamentares.....                  | 66        |
| 4.1.4. Eficácia da distribuição de recursos e cargos na manutenção da lealdade e mecanismos de coesão .....                   | 69        |
| 4.1.5. O Impacto da Emenda Constitucional nº 86/2015 e a Relação Executivo-Legislativo .                                      | 71        |
| 4.1.6. Influência das Coalizões na Independência do Legislativo e nas Decisões de Voto .....                                  | 73        |
| 4.1.7. Estratégias do Executivo, Papel das Lideranças e Impacto na Aprovação de Projetos .                                    | 75        |
| 4.1.8. Adequação, Problemáticas e Sustentabilidade do Presidencialismo de Coalizão .....                                      | 78        |
| 4.1.10 A Percepção dos Políticos Sobre o Presidencialismo de Coalizão (2016 – 2018) .....                                     | 83        |
| 4.1.11 A Percepção dos Políticos Sobre o Presidencialismo de Coalizão (2019 – 2022) .....                                     | 86        |
| <b>CONCLUSÃO.....</b>   | <b>89</b> |
| <b>REFERÊNCIAS.....</b>   | <b>94</b> |
| <b>APÊNDICE A – FORMULÁRIO DA COLETA DE DADOS .....</b>   | <b>98</b> |

## 1 INTRODUÇÃO

O Estado Democrático brasileiro é fundamentado no princípio da divisão funcional de Poder, considerado uma das vigas mestras da Constituição Federal de 1988 e, por isso, elevado ao *status* de cláusula pétreia. Divide-se, nos termos do art. 2º da Carta Magna, em Judiciário, Legislativo e Executivo, sendo independentes e harmônicos entre si. A independência exterioriza-se pela impossibilidade de um poder se sobrepor ao outro, ressalvados os mecanismos próprios do *check and balance*. Já a harmonia evidencia-se na cortesia e no trato respeitoso entre os poderes (Bulos, 2007).

No âmbito federal, o Poder Executivo, encarregado da prática de atos de chefia de Estado, de governo e de administração, é exercido pelo Presidente da República, auxiliado pelos Ministros de Estado. Esclareça-se que o presidencialismo, como sistema de governo, foi previsto no Brasil desde a primeira Constituição republicana, promulgada em 1891. Atualmente, encontra previsão no art. 76 da Constituição Federal de 1988.

Embora o conceito de presidencialismo não seja uníssono na literatura, será adotado aquele apontado por Amorim Neto (2006). Nestes termos, o presidencialismo é o sistema de governo em que há a eleição popular do chefe do Executivo e dos membros da Assembleia para o exercício de um mandato fixo, de forma que não há a necessidade de mútua confiança entre eles. Ademais, possui o Presidente da República a prerrogativa de nomear os Ministros de Estado e de dirigir a composição do governo.

É nesse contexto que se destaca a governabilidade, entendida como a capacidade do Presidente da República de implementar a sua agenda de governo, garantindo-se a estabilidade política mesmo em um ambiente político fragmentado e multipartidário. Neste passo, para que haja a implementação do programa governamental é imprescindível a criação de uma base de sustentação parlamentar, garantindo-se a articulação e harmonia entre os poderes Legislativo e Executivo.

O Poder Legislativo, cuja função precípua é a elaboração das leis, é exercido, em nível federal, por um órgão composto, eis que o Congresso Nacional é formado pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, integrados, respectivamente, pelos Deputados Federais e pelos Senadores da República.

Verifica-se, no âmbito político, que a governabilidade do Presidente da República está atrelada ao bom relacionamento com o Congresso Nacional, haja vista a necessidade constante de articulação entre os seus membros. Uma vez que os trabalhos no interior do poder legislativo são regidos pelo princípio majoritário, ou seja, pela necessidade de formação de maioria para

a tomada de decisões coletivas, o chefe do poder executivo, especialmente em contextos de fragmentação partidária, enfrenta o desafio de assegurar governabilidade e implementar sua agenda de políticas. Assim, quando o executivo se encontra em posição minoritária, a construção de coalizões no interior da arena legislativa torna-se crucial. Este processo envolve a negociação e o estabelecimento de alianças estratégicas com partidos e líderes legislativos, buscando o apoio necessário para formar uma maioria estável.

É nesta seara que se espera que o chefe do Executivo tenha habilidade para fechar acordos e alianças com os diversos partidos políticos que possuem representação no Congresso Nacional e atuam no cenário político, objetivando a formação da coalizão para a obtenção de uma maioria parlamentar. Foi essa característica que fez com que Abranches (1988, p. 21- 22) cunhasse a expressão “presidencialismo de coalizão”, a qual, desde então, passou a ser constantemente utilizada no cenário político.

Sabe-se que esse conceito se refere a um sistema político no qual o Presidente da República, eleito democraticamente para exercer um mandato fixo, necessita estabelecer alianças com outros partidos políticos para conseguir governar e implementar suas políticas. Na prática, o presidencialismo de coalizão se propõe a assegurar governabilidade ao Presidente da República. É certo que, se o chefe do Executivo não lograr êxito na formação desta coalizão, surgirão crises que impactarão diretamente no implemento da agenda de governo, podendo, em casos extremos, culminar na abertura de um processo de *impeachment*, o qual resultará na perda do mandato (Abranches, 1988; Figueiredo; Limongi, 1999; Amorim Neto, 2006).

Diante do cenário apresentado e, sobretudo, considerando-se a discussão sobre os custos e contrapartidas negociadas entre os atores envolvidos na formação dos governos de coalizão, o problema central desta pesquisa consiste em estudar como o governo federal brasileiro conduz as negociações para formar sua base parlamentar no contexto do presidencialismo de coalizão, investigando como são feitas as negociações que resultam na distribuição dos bens de troca entre os atores políticos envolvidos.

A formação da coalizão partidária pelo governo federal brasileiro é diretamente influenciada pelo poder de barganha do Presidente da República, em especial pelas articulações realizadas entre o chefe do Executivo e os membros do Poder Legislativo. Desta feita, a hipótese formulada nessa pesquisa é a de que a capacidade do Presidente da República em garantir uma base parlamentar estável está associada à concessão de espaços de poder, como as nomeações para cargos estratégicos e o acesso à recursos orçamentários, os quais são utilizados como importante moeda de troca no contexto do presidencialismo de coalizão.

Desta forma, sabe-se que a Constituição Federal dá ao Presidente da República a prerrogativa de nomear e exonerar ministros, o que lhe permite montar o primeiro escalão do governo de forma discricionária. Esses cargos, especialmente os comissionados, que são, por definição, de livre nomeação e de livre exoneração, são bastante usados como moeda de troca para garantir o apoio parlamentar necessário à governabilidade.

Com efeito, o acesso a esses cargos proporciona benefícios tanto para o Presidente da República, que assegura o apoio para suas iniciativas e a implementação da sua agenda de governo, quanto para os partidos políticos, que ganham maior participação no governo e visibilidade política, situação que pode se traduzir em vantagens eleitorais futuras.

Assim, verifica-se que a distribuição desses cargos segue a lógica do poder de barganha dos partidos, o qual, por sua vez, é determinado pelo tamanho de suas bancadas no Congresso Nacional. Isto significa que quanto maior o número de parlamentares de um partido, maior será a sua capacidade de influenciar as decisões do Poder Executivo, haja vista que as bancadas maiores podem formar um bloco mais coeso nas votações de interesse do Presidente da República.

As emendas parlamentares, por sua vez, são utilizadas pelos congressistas para direcionar recursos financeiros às suas bases eleitorais, propondo alterações na lei orçamentária, cuja iniciativa pertence ao Executivo. Tradicionalmente, essas emendas eram usadas pelo Presidente para assegurar a fidelidade partidária e o apoio da coalizão governista, já que o orçamento não era de execução obrigatória, permitindo ao Executivo decidir quais emendas executar.

Contudo, a Emenda Constitucional nº 86/2015, de 17 de março de 2015, mudou essa dinâmica, tornando obrigatória a execução das emendas parlamentares individuais, independentemente do partido. Isso reduziu a margem de discricionariedade do Presidente, enfraquecendo seu poder de barganha. Não obstante essa circunstância, o Executivo ainda retém alguma influência sobre as emendas, pois pode determinar quando e quais emendas serão liberadas dentro do mesmo exercício financeiro, mantendo um grau de controle sobre a coalizão governista.

No que tange à oferta de apoio político entre os parlamentares e o Presidente da República, ressalta evidente que se trata de uma situação em que a reciprocidade é essencial, haja vista a necessidade de se conciliar a agenda de governo do chefe do Executivo, que tem alcance nacional, com os objetivos dos parlamentares, os quais, via de regra, possuem um alcance limitado, na medida em que visam garantir recursos para suas regiões e obter vantagens que possam ser revertidas em capital eleitoral.

Esclareça-se, por oportuno, que a utilização dos referidos bens de troca, inseridos no contexto da formação da coalizão governista, constituem uma importante estratégia para a superação da ideia de paralisia decisória, cujo conceito se refere à incapacidade de um governo de tomar decisões efetivas. Essa situação seria consequência de um sistema político fragmentado ou de um Executivo enfraquecido e que enfrentasse dificuldades para aprovação da sua agenda de governo junto ao Congresso Nacional.

Não obstante a matéria em apreço já tenha sido objeto de diversas pesquisas, o seu estudo ainda é relevante na atualidade, em especial diante do pluralismo político do Brasil, retratado no grande número de partidos políticos. Diante disso, é inegável que a formação da base parlamentar encontra mais um fator de dificuldade, como afirmado por Abranches (2018), o qual destacou que no Brasil as coalizações não são eventuais, mas imperativas, eis que nenhum presidente governou sem o apoio e o respeito de uma coalizão, sendo este um traço permanente do presidencialismo de coalizão pária.

Com efeito, a formação da base parlamentar, através das coalizações partidárias, é um componente fundamental para o bom funcionamento do sistema político, em especial diante do fato de que nenhum partido político possui maioria no Poder Legislativo. Ademais, a compreensão desse fenômeno é capaz de auxiliar o chefe do Executivo na condução dos rumos do Governo.

Para responder aos questionamentos feitos, adotou-se como recorte temporal o período compreendido entre os anos de 2011 a 2024, os quais correspondem aos mandatos presidenciais de Dilma Rousseff (2011 a 2016), Michel Temer (2016 a 2019), Jair Bolsonaro (2019 a 2022) e a metade do terceiro mandato de presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2023 a 2024). A escolha do Brasil se deu em razão do seu pioneirismo no desenvolvimento do conceito de presidencialismo de coalizão, fato que o torna um caso paradigmático e de interesse para a ciência política mundial. Ademais, a grande fragmentação do sistema político pátrio transforma o Brasil em um caso interessante para estudos sobre negociação política e formação de alianças.

A pesquisa ainda conta com um objetivo geral e três específicos. O objetivo geral visa analisar o processo de formação da coalizão partidária pelo governo federal, identificando as estratégias de negociação utilizadas pelo Executivo e os fatores que condicionam a adesão dos partidos à base governista. Já os objetivos específicos são: a) Identificar quais os principais benefícios utilizados pelo Presidente da República como bens de troca para a obtenção de apoio parlamentar, b) Identificar e aplicar questionários a atores políticos que possam esclarecer sobre o processo de articulação necessário para a formação da base parlamentar no Brasil, c) Analisar

matérias jornalísticas em veículos de grande circulação e d) Sistematizar e descrever as informações coletadas.

Saliente-se, como delimitação metodológica, que a aplicação de questionários, apesar de direcionada a um universo de 513 parlamentares, obteve 18 respostas. Esta característica, inerente a pesquisas com elites políticas, significa que a análise quantitativa terá um caráter mais exploratório e ilustrativo, não permitindo generalizações estatísticas para o conjunto do legislativo. No entanto, o valor qualitativo das percepções colhidas junto a esses atores estratégicos é inestimável para a compreensão aprofundada dos mecanismos de barganha.

Por fim, a ampla gama de artigos e estudos que abordam o tema, servirão de subsídio para a investigação proposta neste trabalho, o qual foi dividido em quatro partes. Na primeira parte, serão abordados os Fundamentos institucionais e a adoção do presidencialismo no Brasil, tratando da separação dos poderes e da teoria dos freios e contrapesos, além de tecer considerações sobre o Poder Executivo e a adoção do presidencialismo como sistema de governo. Na segunda parte, será abordada a Relação Executivo-Legislativo, com ênfase no presidencialismo de coalizão e nas gerações de estudo sobre as coalizões. A terceira parte é reservada para a formação da base parlamentar pelo governo federal brasileiro, especificando a utilização de nomeações em ministérios e cargos comissionados e a execução de emendas parlamentares. Por fim, na quarta parte consta a apresentação dos resultados obtidos a partir da aplicação de formulários junto a atores políticos e a consequente análise dos dados.

## **2 ASPECTOS CONCEITUAIS E POLÍTICOS DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO E DA CONSTRUÇÃO DA BASE PARLAMENTAR NO BRASIL**

O sistema presidencialista adotado pelo Brasil reflete uma estrutura institucional complexa, alicerçada em fundamentos históricos e teóricos que remontam ao princípio da separação dos poderes. Essa abordagem foi formalizada com a Proclamação da República e consolidada ao longo das diversas Constituições brasileiras, que adaptaram o presidencialismo às especificidades do contexto político nacional.

O presente capítulo tem como escopo abordar o princípio da separação dos poderes e demonstrar a sua influência na estruturação do presidencialismo como sistema de governo adotado pelo Ordenamento Jurídico brasileiro, estando dividido em duas seções. A primeira cuidará da relação entre a separação dos poderes e a teoria dos freios e contrapesos. A segunda irá tratar do Poder Executivo e a adoção do presidencialismo como sistema de governo.

### **2.1 A separação dos poderes e a teoria dos freios e contrapesos**

A Democracia, de acordo com os estudos de Dahl (1997, p.25), possui como característica-chave a “contínua responsividade do governo às preferências de seus cidadãos considerados politicamente iguais”. Para a obtenção desse objetivo, os países se valem de diferentes arranjos institucionais, o que resulta na adoção de diferentes sistemas de governo. Martins (2017, p. 1.183) define esses sistemas como “técnicas que regem as relações entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo no exercício das funções governamentais”. Trata-se, portanto, da forma como o poder político é dividido e exercido no país.

Sobre o tema, apontam Inácio e Batista (2018) que,

As instituições da democracia se constituem nas regras e procedimentos que organizam o processo político, traduzindo as demandas sociais em decisões políticas. No centro desse processo decisório democrático estão os Poderes do Estado – Executivo, Legislativo e Judiciário (Inácio; Batista, 2018, p. 115).

Desta feita, a compreensão dos sistemas de governo está ligada à proposição do princípio da separação dos poderes, considerado uma pedra angular no desenvolvimento da Ciência Política. Não obstante esse princípio tenha sido consolidado por Montesquieu em “O Espírito das Leis”, sua formulação inicial remonta ao pensamento de Políbio, que, ao analisar a Constituição mista romana, já identificava a necessidade de equilíbrio entre diferentes formas

de poder para evitar a degeneração do regime (Bobbio, 1987). Assim, Montesquieu aprofunda essa noção, que se consagrou como o modelo que fundamenta os sistemas contemporâneos.

Trata-se da divisão do poder do Estado em três funções distintas: a Legislativa, a Executiva e a Judiciária. A primeira é a função responsável por criar ou modificar as leis; a segunda deve determinar a paz ou a guerra, enviar e receber embaixadas, estabelecer a segurança e prevenir invasões. A terceira é responsável pela punição dos crimes e por julgar as questões entre os indivíduos (Montesquieu, 2005).

Ainda de acordo com o filósofo, a liberdade não pode ser garantida se os poderes Legislativo e Executivo estiverem concentrados nas mesmas mãos, pois isso permitiria ao governante criar leis opressivas e apresentá-las de maneira autoritária. Da mesma forma, o Judiciário também deve ser independente dos demais poderes, porquanto se estivesse ligado ao Legislativo, o juiz teria o poder de legislar; e se fosse subordinado ao Executivo, poderia se transformar em um instrumento de opressão.

Nesse sentido, o equilíbrio entre os três poderes seria essencial para evitar confusões e abusos, uma vez que, se uma única pessoa ou grupo detivesse o poder de legislar, executasse as decisões públicas e julgasse crimes e disputas, o sistema estaria comprometido.

Neste passo, esclareça-se que, não obstante a ideia de tripartição dos poderes seja a forma consagrada na literatura política e jurídica, importante ressaltar que o Poder é uno e não admite fragmentações. Como consequência, a divisão existente se refere a uma divisão das funções do Estado, as quais são conferidas a órgãos especializados para cada uma das atribuições (Bulos, 2007).

Assim, de acordo com Silva (2005), há distinção entre funções do poder e separação de poderes. Consoante afirma, são três as funções do poder: a legislativa, a executiva e a jurisdicional. A função legislativa se refere à edição de regras gerais e inovadoras da ordem jurídica, denominadas leis. A função executiva é responsável por resolver problemas concretos e individualizados de acordo com a lei. A função jurisdicional tem o objetivo aplicar a lei para dirimir conflitos de interesse em casos concretos. Já a separação dos poderes consiste em confiar cada uma das funções do poder a órgãos diferentes, que acabam por tomar o nome da função que exercem: Legislativo, Executivo e Judiciário.

Importante pontuar que a separação dos poderes surgiu para se contrapor ao Estado Absolutista, caracterizado pela concentração de poderes do monarca, e inspirou os ideários da Revolução Francesa e da Independência dos Estados Unidos da América. Almejava ser uma medida de controle para evitar a concentração excessiva de poder em uma única instituição ou pessoa.

Para a consecução desse objetivo, foram desenvolvidos os mecanismos do *check and balance* ou a Teoria dos Freios e Contrapesos, entendida como a possibilidade de controle mútuo entre os Poderes do Estado. A principal função dessa teoria é prevenir abusos de poder, garantindo que nenhum dos três poderes concentre autoridade absoluta e que cada um deles possa controlar e limitar a atuação dos outros, em conformidade com a Constituição.

Neste ponto, frise-se que, como sistema de governo, o presidencialismo é o sistema que consagra de forma mais rígida a separação de poderes, haja vista que cada um dos poderes constituídos possui atribuições e competências constitucionais próprias, mas, ao mesmo tempo, exercem um controle sobre os demais poderes, assegurando-se a independência e a harmonia entre eles. Foi nestes termos que a Constituição Federal brasileira de 1988 preconizou no art. 2º, com o *status* de cláusula pétreia, que: “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário” (Brasil, 1988).

A independência exterioriza-se pela impossibilidade de um poder se sobrepor ao outro, ressalvados os mecanismos inerentes aos *check and balance*, que explica a existência das funções típicas e atípicas de cada um dos poderes. Isso significa que cada um dos poderes é livre para se organizar e atuar sem subordinação ou hierarquia, desde que não ultrapasse os limites constitucionais previstos. Já a harmonia evidencia-se na cortesia e no trato respeitoso entre os poderes, que devem colaborar e cooperar entre si para garantir que a vontade da União seja expressa de forma uniforme (Bulos, 2007).

## **2.2 O Poder Executivo e a adoção do presidencialismo como sistema de governo**

A Constituição Federal de 1988, em seu núcleo essencial e imutável, estabelece a divisão dos Poderes em Executivo, Legislativo e Judiciário. No entanto, em razão do recorte que interessa ao presente estudo, esse tópico será limitado ao Poder Executivo, cuja previsão está contida nos artigos 76 a 91 da Carta Magna.

No ordenamento jurídico pátrio, segundo Mendes e Branco (2023), a referência ao Poder Executivo abrange diversas atividades, as quais incluem tanto ações típicas da chefia de Estado, como a gestão de relações com outros países e a celebração de tratados, quanto atos ligados à chefia do governo e da administração em geral. Entre essas ações estão a definição das diretrizes políticas da administração, a regulamentação das atividades administrativas, como a direção superior da Administração Federal, a apresentação de projetos de lei, a emissão de medidas provisórias e a expedição de regulamentos para a execução das leis, conforme estabelecido pela Constituição Federal.

Ademais, o Executivo tem responsabilidade pela iniciativa no planejamento e controle orçamentários, assim como no controle das despesas públicas e na direção das Forças Armadas. Ainda de acordo com a Constituição Federal, o presidente tem a prerrogativa de nomear ministros para os Tribunais Superiores, o Procurador Geral da República, o presidente e diretores do Banco Central e os chefes das agências reguladoras nacionais.

É evidente, portanto, que as atribuições constitucionalmente atribuídas ao Executivo ultrapassam a mera execução das leis, englobando também a gestão estratégica do Estado e a implementação de uma agenda que inclua a formulação de políticas públicas essenciais à sociedade e à manutenção da base aliada do governo.

No âmbito federal, o Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República, auxiliado pelos Ministros de Estado, escolhidos dentre brasileiros maiores de 21 anos e no exercício dos direitos políticos. Vê-se que o legislador constituinte originário previu, no art. 76 da Constituição Federal de 1988, o presidencialismo como sistema de governo.

Importante mencionar que, historicamente, o presidencialismo, como sistema de governo, foi adotado no Brasil após a proclamação da República, em 15 de novembro de 1889, tendo sido previsto pela primeira vez na Constituição de 1891, ocasião em que se abandonou o modelo do parlamentarismo franco-britânico, em proveito do presidencialismo de influência norte-americana.

Desde então, verifica-se que o presidencialismo foi previsto em todas as Constituições brasileiras subsequentes – 1934, 1937, 1946, 1967 – incluindo a atual, que foi promulgada em 1988, só tendo sido interrompido por um breve período parlamentarista, entre 1961 e 1963, durante o mandato do presidente João Goulart. Ressalte-se, ainda, que o presidencialismo, como sistema de governo, foi confirmado pela população brasileira por meio da realização de um plebiscito em 1993, consoante determinado no art.2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, conforme Senado Federal (2025).

Seguindo a regra constitucional, a escolha do presidente da República, como chefe do Poder Executivo e comandante supremo das forças armadas, se dá através de eleições populares, diretas e majoritárias. O mandato presidencial terá a duração de 4 anos, com a possibilidade de uma única reeleição consecutiva a partir da Emenda Constitucional nº 16/1997. Ressalte-se, ainda, que a Carta Magna não trouxe vedação para eleição em períodos descontínuos, razão pela qual poderá um ex-presidente candidatar-se novamente nessa hipótese.

Desta forma, de acordo com o art. 77, §§2º e 3º da Constituição Federal, será considerado eleito o candidato que obtiver maioria absoluta dos votos, não computados os brancos e nulos. Diante da ausência da maioria, deve haver nova eleição em até vinte dias após

a proclamação do resultado, em segundo turno, entre os dois candidatos mais votados, considerando-se eleito aquele que obtiver a maioria dos votos válidos, dos quais se excluem os brancos e os nulos.

São condições de elegibilidade do Presidente República: ser brasileiro nato, ter idade mínima de 35 anos, estar no gozo dos direitos políticos e possuir filiação partidária. Destaque-se também que, em conjunto com o Presidente da República, é eleito o Vice-Presidente, que terá o encargo de completar o mandato do primeiro em caso de morte, renúncia, *impeachment* ou impossibilidade física.

Não obstante o entendimento de que o presidencialismo tem como característica central a figura do presidente como chefe de Estado, de governo e de administração, o seu conceito ainda não é unânime na literatura, existindo divergências entre os cientistas políticos, que, a partir da segunda metade da década de 1980, passaram a revisitar o tema a partir do estudo de qual seria o sistema de governo mais favorável à consolidação da democracia.

É nesse contexto que Amorim Neto (2006) discorre sobre a evolução do conceito de presidencialismo dado pelos seguintes autores: Lijphart; Lins; Sartori; e Shugart e Carey. Observa-se que esses cientistas políticos buscaram formular seus conceitos a partir da diferenciação entre o parlamentarismo e o presidencialismo, enfatizando a presença dos elementos formais. Ainda de acordo com as conclusões de Amorim Neto (2006), os regimes presidencialistas em muito se diferenciam, havendo uma grande variação na estrutura institucional adotada pelas nações, fato que se reflete na diversidade de padrões de governança.

Assim, tem-se que a partir da definição de presidencialismo puro dada por Shugart e Carey (1992) *apud* Amorim Neto (2006) é possível apontar 4 características essenciais: a eleição popular do chefe do executivo; os termos dos mandatos do chefe do executivo e da Assembleia são fixos e não são dependentes de mútua confiança; o chefe do executivo eleito nomeia e dirige a composição do governo; e o presidente tem poderes legislativos outorgados pela Constituição.

Neste contexto, fazendo remissão aos autores mencionados e limitando-se aos objetivos da pesquisa, será adotado o conceito baseado em Amorim Neto (2006), segundo o qual o presidencialismo é o sistema de governo em que há a eleição popular do chefe do Executivo e dos membros da Legislativo para o exercício de um mandato fixo, de forma que não há a necessidade de mútua confiança entre eles, haja vista que os representantes de cada um dos poderes são escolhidos mediante processos eleitorais distintos.

Conclui-se que a legitimidade do mandato presidencial está vinculada à existência do Princípio Democrático, segundo o qual o poder é exercido pelo povo que, nas eleições para

presidente da República, expressam a sua escolha por meio do voto popular. É essa legitimidade que confere ao presidente eleito a autoridade para governar, independentemente da existência de maioria parlamentar no Congresso Nacional. Isto significa que, segundo a teoria aplicada à ciência política, a eleição para presidente da República não depende politicamente da eleição para os cargos de deputados federais e senadores, já que seu mandato é previamente definido na Constituição Federal e decorre da vontade popular.

Neste ponto, no contexto da separação entre os poderes do estado, merece destaque a diferenciação feita por Inácio e Batista (2018, p. 118) acerca dos conceitos de separação de origem e separação de sobrevivência. Confira-se:

Separação de origem implica a escolha de representantes para as duas agências de governo, legislativo e Executivo, a partir de processos eleitorais independentes. Presidente e parlamentares são selecionados a partir de eleições separadas, de forma que o Presidente não depende do Congresso para ser eleito e, consequentemente, possui legitimidade eleitoral própria. A eleição popular do chefe do poder Executivo é um traço distintivo dos sistemas presidencialistas. A eleição para presidente pode ser direta, como no Brasil, ou indireta, através de colégios eleitorais, como no caso dos Estados Unidos. A legitimidade do mandato presidencial decorre, portanto, do apoio popular obtido nas urnas, independentemente de o governo contar, ou não com uma maioria legislativa (Inácio; Batista, 2018, p. 118).

Além dessa distinção inicial, as autoras também tratam do conceito de separação de sobrevivência:

Separação de sobrevivência significa que presidente e legisladores são eleitos com mandatos independentes e com duração previamente determinada. O exercício do mandato presidencial não requer e não depende do apoio político dos membros do Congresso, ou seja, o presidente não é politicamente dependente do Congresso. Dessa forma, independentemente da composição do Congresso ou do apoio dos partidos no Legislativo, o presidente se mantém no cargo até a conclusão do seu mandato. O presidente não depende da confiança do legislativo e não pode ser removido do cargo pelo Congresso. No presidencialismo, a única forma de o presidente ser destituído do cargo pelo Congresso é através do mecanismo do impeachment, que não tem por base a confiança do Congresso no presidente, mas, sim, crimes de responsabilidade cometidos pelo presidente (Inácio; Batista, 2018, p. 118).

Esclareça-se, portanto, que, uma vez eleito, o presidente da República somente poderá ser destituído do seu cargo, antes do término do mandato, mediante impedimento decorrente da prática de crime de responsabilidade, que, aliados a outros fatores políticos, poderão culminar na abertura do processo de *impeachment*.

Outro ponto apontado pelas autoras indicadas se refere à possibilidade de nomeação e destituição dos ministros de Estado pelo presidente da República. Assim, concluem:

Um terceiro elemento diz respeito à composição do governo, isto é, a nomeação e destituição dos auxiliares do chefe do Executivo, a exemplo dos ministros. No presidencialismo, o presidente tem ampla prerrogativa de escolher e nomear seus ministros de Estado, em geral, sem a exigência de aprovação congressual. Tipicamente, os poderes executivos são investidos no presidente, que ocupa a posição no topo da estrutura hierárquica do poder Executivo e é responsável pelo governo. Lijphart descreve essa singularidade a partir da ideia de “Executivo Unipessoal”, centrado exclusivamente na pessoa do presidente da República (Lijphart, 1993) (Inácio; Batista, 2018, p. 118).

O presidente da República brasileira ainda acumula as funções de chefe de Estado e de chefe de Governo. O chefe de Estado é o representante público do Estado-Nação e desempenha um papel simbólico e ceremonial de destaque. Ao chefe de Governo, por sua vez, cabe a execução e administração do gabinete do Poder Executivo, desempenhando as funções governativas centrais do país.

A partir do exposto, é possível, pois, se inferir que o presidencialismo adotado no Brasil está profundamente arraigado na estrutura institucional, sendo responsável por moldar a dinâmica política do país, na medida em que a centralidade do Presidente da República na administração pública, na formulação de políticas e na articulação política com o Legislativo reforça o papel proeminente do Poder Executivo no sistema de governo.

Todavia, esclareça-se que, a necessidade de cooperação entre o Executivo e o Legislativo, ainda que não baseada na dependência de confiança mútua, torna necessária a formação de uma base parlamentar sólida para a governabilidade, especialmente em regimes multipartidários, como é o caso do Brasil.

Com efeito, a combinação entre a legitimidade do mandato presidencial, conferida diretamente pelas urnas, e a busca por apoio legislativo é um dos elementos-chave para a compreensão do funcionamento do presidencialismo no Brasil.

### **2.3 A relação Executivo – Legislativo no presidencialismo brasileiro**

Tema bastante discutido na seara política, a relação Executivo – Legislativo desperta, permanentemente, a atenção dos cientistas políticos, em especial quando se trata de democracias representativas, como é o caso do Brasil. Neste contexto, o estudo do presidencialismo pátrio deve considerar a realidade política do país, o qual combina características que o tornam único, como a heterogeneidade estrutural e social, o pluralismo de valores, o multipartidarismo e o federalismo.

O capítulo está dividido em três seções. A primeira apresenta a discussão existente sobre as coalizões governamentais, com enfoque na divisão entre as gerações de estudo, as

quais estão individualizadas em quatro subseções, cada uma dedicada a uma geração. A segunda seção aborda o regramento constitucional do Poder Legislativo e trata do conceito de presidencialismo de coalizão. Por fim, a terceira aborda o empoderamento recente do Congresso Nacional.

### 2.3.1 Gerações de estudo sobre coalizões

A compreensão da formação da base parlamentar pelo governo federal pressupõe o correto entendimento acerca do conceito de coalizão governamental. Consoante Couto, Soares e Livramento (2021), “embora, geralmente, a população e grande parte da mídia a considere como uma simples forma de se fazer um “toma lá, dá cá”, a construção de coalizões de governo está longe de ser uma simples troca de favores na política”.

Entender a coalizão governamental implica reconhecer que, embora haja negociação de cargos e recursos, esses elementos não são utilizados como um fim em si mesmo, mas como partes de uma estratégia complexa de cooperação política entre os membros dos poderes Executivo e Legislativo.

Dessa forma, percebe-se que as coalizões governamentais se caracterizam por acordos em que os partidos políticos e seus líderes concordam em compartilhar recursos políticos com o objetivo de atingir metas em comum (Reniu; Albala, 2012). Como consequência, tem-se que a existência de um governo de coalizão pressupõe a participação de diferentes partidos políticos no governo.

Importante pontuar que, não obstante o protagonismo dos cientistas políticos brasileiros, o fato é que o presidencialismo de coalizão não é um fenômeno exclusivo do Brasil. Deste modo, justifica-se a necessidade de abordar a literatura internacional acerca da teoria das coalizões, a qual encontra-se dividida em quatro gerações, que serão expostas a seguir (Abdala, 2018; Browne; Franklin, 1986).

#### *2.3.1.1 Primeira geração*

A primeira geração dos estudos de coalizão, formada por um conjunto de pesquisadores entre os anos 1950 e 1970, inaugurou um campo de estudo com uma abordagem predominantemente teórica, na qual se buscou construir proposições sobre o funcionamento das coalizões, baseando-se as teorias na existência de jogos ideais e de atores como indivíduos livres, sem quaisquer constrangimentos feitos pela sociedade ou pelas instituições (Caplow,

1956), cujo objetivo era aferir como as coalizões de indivíduos se comportariam em um plano hipotético.

Essas teorias, ao operar em ambientes neutros, fizeram uso dos modelos de escolha racional e da teoria dos jogos, não havendo ligação direta com contextos políticos específicos, circunstância que levou a críticas por sua falta de fundamentação prática (Albala, 2018).

No contexto de governos de coalizão, de acordo com Riker (1962), a principal proposição teórica construída nesta fase diz respeito à ideia de coalizão mínima vencedora, a qual defende que a viabilidade de uma coalizão é garantida pela obtenção de uma maioria mínima no Legislativo, representada pelo percentual de (50% + 1).

Essa estratégia teria a vantagem de otimizar a repartição dos benefícios entre poucos atores e maximizar os ganhos dos seus participantes. Contudo, resta evidente que a perda de um único parlamentar já é suficiente para se perder o *status* de majoritário. Leiserson (1966) expandiu essa ideia ao sugerir que as coalizões também buscam minimizar o número de partidos, facilitando a distribuição de ministérios no governo.

Couto, Soares e Livramento (2021) apontam que uma das grandes contribuições dessa geração foi a proposição do princípio da proporcionalidade entre as contribuições e os benefícios de cada participante da coalização, de modo que deveria haver uma correspondência exata entre os recursos investidos e os benefícios obtidos (Ganson, 1961).

Os autores dessa geração ignoraram aspectos políticos e metodológicos na formulação das suas teorias e trataram as coalizões como simples fenômeno lógico-matemático, com enfoque na noção espacial e sem refletir as complexidades do contexto político real. No entanto, não obstante as críticas que lhe foram direcionadas, tem-se que as contribuições dessa geração são inegáveis para a compreensão das coalizões de governo.

### *2.3.1.2 Segunda geração*

A segunda geração de estudos sobre coalizões destacou-se pela aplicação de testes empíricos às proposições teóricas da primeira geração, focando em países parlamentaristas e multipartidários europeus do pós-guerra. Esse período foi responsável por introduzir métodos comparativos e quantitativos na análise das coalizões e representou um esforço para se testar a aplicabilidade das teorias da coalizão em cenários reais, divergindo do que acontecia na primeira geração. Apesar disto, os pesquisadores desse período negligenciaram as diferenças históricas e institucionais entre os países analisados.

Os sistemas presidencialistas não foram objeto de pesquisas por duas razões. A primeira é que, durante o desenvolvimento desta geração, em meados da década de 1970, não existiam muitos países presidencialistas com governo democrático. A segunda é que a literatura da época considerava que o presidencialismo não favorecia a cooperação interinstitucional necessária para a formação de coalizões (Linz, 1990).

Nesta fase, constatou-se o fraco desempenho preditivo dos modelos teóricos sobre quais partidos formariam coalizões governamentais (Browne, 1971; De Swaan, 1973). Em contrapartida, verificou-se que o princípio da proporcionalidade de Gamson, que propõe a distribuição proporcional de ministérios com base na representação dos partidos na câmara baixa, encontrou amplo suporte empírico, apesar de carecer de um mecanismo causal explícito, como pontuam Couto, Soares e Livramento (2021).

Como consequência, esse resultado gerou uma frustração generalizada com os modelos formais utilizados, pois os dados empíricos não sustentaram muitas das previsões teóricas. Destaque-se, contudo, que os modelos formais ainda são defendidos como importantes para fornecer uma explicação generalizável do fenômeno das coalizões.

Por fim, vê-se que a deceção com os resultados da segunda geração motivou o desenvolvimento de novos métodos e técnicas para investigar a formação e a distribuição de recursos em governos de coalizão, dando causa aos estudiosos da nova geração.

#### *2.3.1.3 Terceira geração*

A terceira geração de estudos sobre coalizões governamentais tem como foco aspectos centrados nas instituições e nos aspectos sociológicos das coalizões governamentais. Os pesquisadores desta fase mantiveram a busca por dados empíricos, contudo, de forma inovadora, adotaram uma abordagem voltada para a indução. Couto, Soares e Livramento (2021) sinalizam a existência de uma forte crítica à ideia de equilíbrio informacional abordado na primeira geração de estudos, ressaltando que essa postura é decorrente da reação ao pífio desempenho da relação entre a teoria e a prática das coalizões.

Diferentemente das gerações anteriores, percebe-se a inclusão do contexto dos sistemas políticos no estudo das coalizões governamentais. Desta forma, passa a existir a observação de variáveis como tamanho e diversidade ideológica dos partidos, além das especificidades de cada país, as quais influenciam a formação de coalizões (Browne; Franklin, 1986; Franklin; Mackie, 1983).

Merece destaque a expansão dos sistemas políticos estudados, os quais não mais se limitam aos países europeus, passando a contemplar, também, os regimes presidencialistas. Os teóricos, inicialmente, defendiam que as coalizões de governo seriam incomuns em regimes presidencialistas, por entenderem que este regime não estimularia a cooperação entre os diferentes ramos de governo. Partiam da premissa de que, como a legitimidade do mandato presidencial decorre do apoio popular obtido nas urnas, independentemente de o governo contar, ou não, com uma maioria legislativa, não haveria interesse na formação de uma coalizão.

Posteriormente, verificou-se que essas assertivas careceram de respaldo empírico, concluindo-se que a ocorrência de governos de coalizão não se mostrou nada anormal nos regimes presidencialistas. Apontam Couto, Soares e Livramento (2021) que “o número de governos de coalizão se mostrou tão considerável que diferentes linhas de estudo surgiram para estudar especificamente o comportamento dos gabinetes presidenciais, como ficará evidenciado na próxima seção.”

Outro destaque dessa geração é a consideração de uma terceira motivação política - a busca por votos (*vote-seeking*), além da busca por cargos (*office-seeking*) e políticas públicas (*policy-seeking*), o que influencia o comportamento dos partidos (Strom, 1990).

Por fim, Abdala (2018) sintetizou os pontos principais dessa geração da seguinte forma:

I - Consideração das condições institucionais capazes de promover incentivos e constrangimentos à composição de coalizões, com um especial interesse a respeito das regras eleitorais, interações entre o Executivo e o Legislativo e prerrogativas para os líderes de governo (Strom; Budge; Laver, 1994);

II - Busca pelas motivações políticas e estruturais voltadas a aspectos ideológicos e organizacionais. Esse foco direciona particular interesse a respeito da interação de fatores da cultura política;

III - O ‘timing’ das coalizões, que envolve uma análise mais ampla em relação ao aspecto temporal das coalizões e que transcende a fase de negociação, formação de governo e a dissolução dos acordos, indo até os acordos pré-eleitorais, como tendem a fazê-lo um número considerável de trabalhos recentes (Albala, 2017; Carroll; Cox, 2007; Chiru, 2015; Debus, 2009; Freudenreich, 2016; Golder, 2006);

IV - O gerenciamento dos governos de coalizão, com particular interesse nos assuntos voltados a como garantir apoio majoritário no Legislativo, seja por meio da utilização de aspectos organizacionais, seja por meio das instituições formais, seja até mesmo através das instituições informais. (Chaisty; Cheeseman; Power, 2014; Raile; Pereira; Power, 2011); e por fim:

V - O ambiente de negociação e “prestação de contas” das coalizões, fatores esses que afetam a estabilidade de uma coalizão (Abdala, 2018).

### *2.3.1.4 Quarta geração*

A análise conjunta das gerações anteriores demonstra que os estudos pretéritos se baseavam nas premissas de que os partidos políticos atuam como blocos unitários e de que a concentração dos estudos se dá na esfera nacional. Destaca Albala (2018), que a inovação da quarta geração consiste em subverter esses pontos, não obstante o questionamento não seja inédito na literatura. Com efeito, Couto, Soares e Livramento (2021) defendem que convencer as próprias facções sobre as vantagens de participar de um gabinete de coalizão pode ser mais difícil do que a própria celebração do acordo com os outros partidos.

Vê-se, portanto, que a quarta geração incluiu no estudo das coalizões governamentais a perspectiva interpartidária, a qual havia sido negligenciada anteriormente em razão da dificuldade de sua inclusão nas abordagens empíricas, especialmente nas de cunho quantitativo.

Contudo, estudos recentes superam parte dessas limitações, como, por exemplo, o trabalho de VanDusky-Allen e Heller (2013), os quais mostram que, a fim de antecipar e evitar possíveis comportamentos dissonantes dos seus membros nas duas casas legislativas, a existência de sistemas bicamerais fortes induz os partidos a centralizarem os respectivos processos de seleção de candidatos disponíveis para as eleições.

Deste modo, constata-se que a grande contribuição da presente geração foi a inclusão do aspecto da heterogeneidade dos partidos na discussão sobre coalizões governamentais a partir da ideia do pacto federativo e da comparação das coalizões em âmbito nacional e local. Isto afastou as premissas iniciais, sobre as quais se fundamentavam as gerações anteriores. Ainda de acordo com Couto, Soares e Livramento (2021), o principal interesse dessa geração consiste em mensurar a congruência da verticalização das coalizões. Ressalte-se que o conceito de congruência se relaciona à inexistência, nas coalizões regionais, de partidos de oposição à coalizão nacional.

Embora a abordagem da quarta geração tenha sido avançada, sua aplicação é limitada a países com arranjos federativos e coalizacionais, que não são amplamente comuns nem exclusivos de regimes presidencialistas ou parlamentaristas. Como resultado, esses estudos utilizam frequentemente desenhos de caso único ou comparações de poucos casos.

Couto, Soares e Livramento (2021) afirmam que:

portanto, podem-se sumarizar os principais traços desta quarta geração nos seguintes pontos: a devida apreciação empírica da complexidade das relações intrapartidárias, o exame concomitante das coalizões nas esferas nacionais e subnacionais e, por fim, a utilização de desenhos de pesquisa voltados à compreensão de poucos ou até mesmo um único caso (Livramento, 2021).

*Quadro 1- Resumo das quatro gerações de estudos sobre coalizões*

| Geração  | Período   | Exponentes  | Metodologia                          | Contribuições   | Principais limitações   |
|----------|-----------|---|--------------------------------------|---|---|
| Primeira | 1950-1970 | Axelrod (1970), Gamson (1961), Leiserson (1966), Riker (1962)                           | Dedução e métodos quantitativos      | Primeira elaboração de teoria sobre o funcionamento das coalizões                             | Falta de testes empíricos   |
| Segunda  | 1970-1990 | Browne (1971), Browne & Franklin (1973), Budge & Laver (1986), Laver & Schofield (1990) | Dedução e métodos quantitativos      | Realização de testes empíricos a partir da teoria desenvolvida pelos estudos anteriores       | Foco excessivo em estudos comparados e vício metodológico quantitativo                            |
| Terceira | 1985-     | Chasquetti (2001), Cheibub et al. (2004), Pridham (1986), Strom (1990)                  | Predomínio da indução e multimétodos | Estudos contextuais, foco institucional e consideração das coalizões em regimes presidenciais | Visão negativa dos modelos formais e perpetuação da desconsideração das questões intrapartidárias |
| Quarta   | 2010-     | Borges (2017), Borges et al. (2017), Clerici e Scherlis (2014)                          | Multimétodos                         | Análise das questões intrapartidárias e estudo das coalizões para além da esfera nacional     | Escassez de estudos comparados  |

Fonte: Elaborada com base em Couto, Soares e Livramento (2021).

### 2.3.2 Estrutura do Poder legislativo e o fortalecimento do Congresso Nacional na dinâmica da governabilidade

O sistema de governo adotado no Brasil assegura a independência entre os poderes do Estado. Dessa forma, as regras de composição e funcionamento do Poder Legislativo, responsável pelas tarefas precípuas de legislar e fiscalizar, asseguram aos seus membros a independência do Poder Executivo, encarregado da prática de atos de chefia de Estado, de governo e de administração.

Nos termos do art. 44 da Constituição Federal de 1988, “O Poder legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal” (Brasil, 1988). É, portanto, bicameral, sendo composto por 81 senadores e 513 deputados federais, eleitos pelos estados federativos brasileiros. Essa quantidade de parlamentares é determinada pela Constituição Federal e não varia em função da extensão territorial ou da população de cada estado.

A Câmara dos Deputados é a casa dos representantes do povo, eleitos pelo sistema proporcional em cada estado e no Distrito Federal. A duração dos mandatos dos deputados

federais é de quatro anos. O Senado Federal é composto por três representantes de cada estado e do Distrito Federal, eleitos pelo sistema majoritário. O mandato dos senadores é de oito anos.

Os trabalhos do Congresso Nacional ocorrem ao longo da legislatura, que, nos termos do parágrafo único do artigo 44 da Constituição Federal corresponde ao período de quatro anos, coincidindo com o mandato dos deputados federais. A legislatura, por sua vez, divide-se em sessões legislativas, ordinárias e extraordinárias.

O Congresso Nacional exerce competências fundamentais para o funcionamento do Estado, porquanto é responsável pelas funções precípuas de legislar e fiscalizar, consoante definido na Carta Magna. Dentre suas atribuições, destacam-se a apreciação de projetos de lei, medidas provisórias, leis orçamentárias, além da fiscalização da Administração Pública e do controle externo, atividades que são realizadas em conjunto com o Tribunal de Contas da União, no âmbito federal.

Importante mencionar que, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, houve um fortalecimento do Congresso Nacional, tendo em vista que a este órgão foram assegurados poderes que lhe haviam sido subtraídos pelas reformas constitucionais ocorridas durante os governos militares. Além do restabelecimento de tais poderes, anteriormente previstos na Constituição de 1946, verifica-se, ainda, que a Constituição Federal de 1988 promoveu a ampliação de prerrogativas, que permitem ao Congresso contribuir para a formulação de políticas públicas e usufruir de uma competência exclusiva para legislar, assegurando, assim, a afirmação da autonomia do Congresso.

Consoante citação de Figueiredo e Limongi (2001, p. 41):

No que diz respeito ao Poder Legislativo, a Constituição de 1988 aprovou dois conjuntos distintos e, pode-se dizer, contraditórios de medidas. De um lado, os constituintes aprovaram uma série de medidas tendentes a fortalecer o Congresso, recuperando assim os poderes subtraídos do Legislativo ao longo do período militar. De outro lado, a Constituição de 1988 manteve muitos dos poderes legislativos de que foi dotado o Poder Executivo ao longo do período autoritário, visto que não se revogaram muitas das prerrogativas que lhe permitiram dirigir o processo legislativo durante o regime militar (Figueiredo; Limongi, 2001, p. 41).

Essa aparente contradição constitucional revela, na análise dos autores, uma profunda continuidade institucional.

Há, portanto, uma continuidade legal – pouco notada, diga-se de passagem entre o período autoritário e o atual. Os poderes legislativos obtidos pela presidência ao longo do regime autoritário não foram retirados. Como era de se esperar, essa continuidade teve efeitos sobre a produção legal do período estudado. Os dados levantados mostram que o Poder Executivo, em virtude de seus poderes legislativos, comanda o processo legislativo, minando assim o próprio fortalecimento do Congresso como poder

autônomo. O resultado é a atrofia do próprio Legislativo e a predominância do Executivo, principal legislador *de jure* e de facto (Figueiredo; Limongi, 2001, p. 41).

Vê-se que o Congresso Nacional ocupa um papel relevante na dinâmica da governabilidade, na medida em que é indispensável a sua interligação com o chefe do Executivo para o bom funcionamento do governo federal. Percebe-se que a relação entre o Executivo e o Legislativo é um elemento central para a estabilidade e a eficácia do presidencialismo.

### 2.3.3 A coalizão no presidencialismo brasileiro

Durante o período da redemocratização brasileira, foi difundida a ideia de que as democracias presidencialistas seriam incompatíveis com os governos de coalizão, além de serem mais instáveis e mais propensas a descontinuidades no regime democrático. Dessa feita, para a literatura comparada, o regime político brasileiro conteria todos os elementos necessários para minar a democracia. Neste passo, argumentam Cheibub, Figueiredo e Limongi (2009) que,

De acordo com a visão predominante na literatura comparativa, o regime brasileiro conteria todos os elementos que deveriam solapar a consolidação da democracia: um regime presidencial com um sistema partidário fraco e fragmentado; uma legislação eleitoral extremamente permissiva, que favorece candidatos em detrimento de partidos políticos; um tipo forte de federalismo, que, de acordo com Stepan (2000; 2004), é o mais demos-constraining do mundo; um Congresso fragmentado; presidentes com poder e disposição de governar por decreto; e um modelo generalizado de clientelismo e de ineficiências econômicas muito difundidas e difíceis de conter (Cheibub; Figueiredo; Limongi, 2009, p. 263).

O principal expoente dessa crítica foi Juan Linz, para quem a premissa apontada é fruto do princípio da separação dos poderes, responsável pela organização do governo a partir de dois agentes com legitimidade eleitoral – Executivo e Legislativo.

Como consequência, a independência entre os poderes favoreceria a presença de maiorias divergentes, levando à ocorrência de impasses políticos e de paralisia decisória, cujo conceito se refere à incapacidade de um governo de tomar decisões efetivas. Sobre o tema, afirmam Inácio e Batista (2018, p. 121):

A lógica dessa dinâmica é simples: no presidencialismo, não há incentivos à cooperação entre os poderes uma vez que os mandatos de ambos, legisladores e presidente, não estão ameaçados e cada um pode insistir em sua legitimidade eleitoral para impor as suas preferências políticas e programáticas. Logo, conflitos políticos podem evoluir para crises institucionais, uma vez que o presidencialismo não prevê, formalmente, mecanismos para a resolução de impasses entre os poderes (Linz, 1991). Enquanto corolário, essa visão vê a instabilidade política como resultado decorrente do código genético do presidencialismo (Inácio e Batista, 2018, p. 121).

Sobre o tema, Figueiredo e Limongi (2001, p. 20) apontam que

[...] a separação dos poderes característica dos governos presidencialistas, segundo a teoria dominante, levaria ao comportamento irresponsável dos parlamentares, uma vez que a duração de seus mandatos não é influenciada pelos infortúnios políticos do presidente. Somente os membros do partido presidencial teriam algum incentivo para cooperar. Para os demais, a estratégia dominante, mais rendosa do ponto de vista político, seria a recusa sistemática à cooperação. Da mesma forma, presidentes teriam pouco incentivos para buscar apoio do Congresso, em face da origem própria e popular de seu mandato. Segundo essa linha de raciocínio, chega-se à inferência de que governos presidencialistas multipartidários não podem contar com o apoio político dos congressistas e tendem à paralisia (Figueiredo e Limongi, 2001, p. 20).

Dessa feita, considerando que a legitimidade do Presidente da República e dos parlamentares decorre de eleições específicas, as quais resultam em mandatos fixos e agendas próprias, muitas vezes divergentes, em tese, não haveria necessidade de uma cooperação entre eles.

Essa independência entre os poderes, concebida para assegurar o equilíbrio institucional, contrariamente, poderia fomentar a existência de crises institucionais e indisciplina partidária, as quais, em último caso, levariam a uma maior fragilidade democrática.

A argumentação descrita tem sido alvo de diversas críticas, haja vista que as crises institucionais capazes de romper com o regime democrático tornaram-se cada vez mais escassas. Inácio e Batista (2018) destacam que dois aspectos devem ser considerados no estudo da relação entre Executivo e Legislativo, a saber, a composição partidária do Legislativo e do Executivo e os poderes de agenda e de veto que eles controlam no processo decisório.

Neste passo, ainda, em consonância com Inácio e Batista (2018, P. 121), a análise da composição partidária do Legislativo e do Executivo demonstra que o sistema de partidos e o grau de fragmentação política de cada país interferem diretamente na formação e no funcionamento do governo, na medida em que determinam o tamanho da maioria parlamentar (minoritário/majoritário) e o tipo de governo formado (unipartidário ou de coalizão). Esses aspectos irão estruturar a cooperação entre os poderes, modificando as condições de funcionamento dos governos e os custos de decisão governamental.

A partir dessa circunstância conclui-se que a existência de um governo unipartidário, cujo traço marcante é a homogeneidade política, tende a apresentar menor resistência legislativa, favorecendo decisões mais rápidas e coerentes.

Por outro lado, quando se está diante de sistemas multipartidários, o governo de coalizão passa a se impor, exigindo a formação de alianças que assegurem a governabilidade, elevando, portanto, os custos da decisão governamental.

Maiorias frágeis ou inexistentes tendem a limitar a capacidade de aprovação de medidas essenciais, enquanto maiorias robustas podem conferir maior estabilidade ao governo, desde que mantenham o alinhamento interno.

Nesse sentido, o sistema de partidos, ao interagir com o grau de fragmentação, não apenas estrutura a cooperação entre os poderes, mas também define os limites e as condições de funcionamento do governo, moldando tanto sua eficiência quanto sua capacidade.

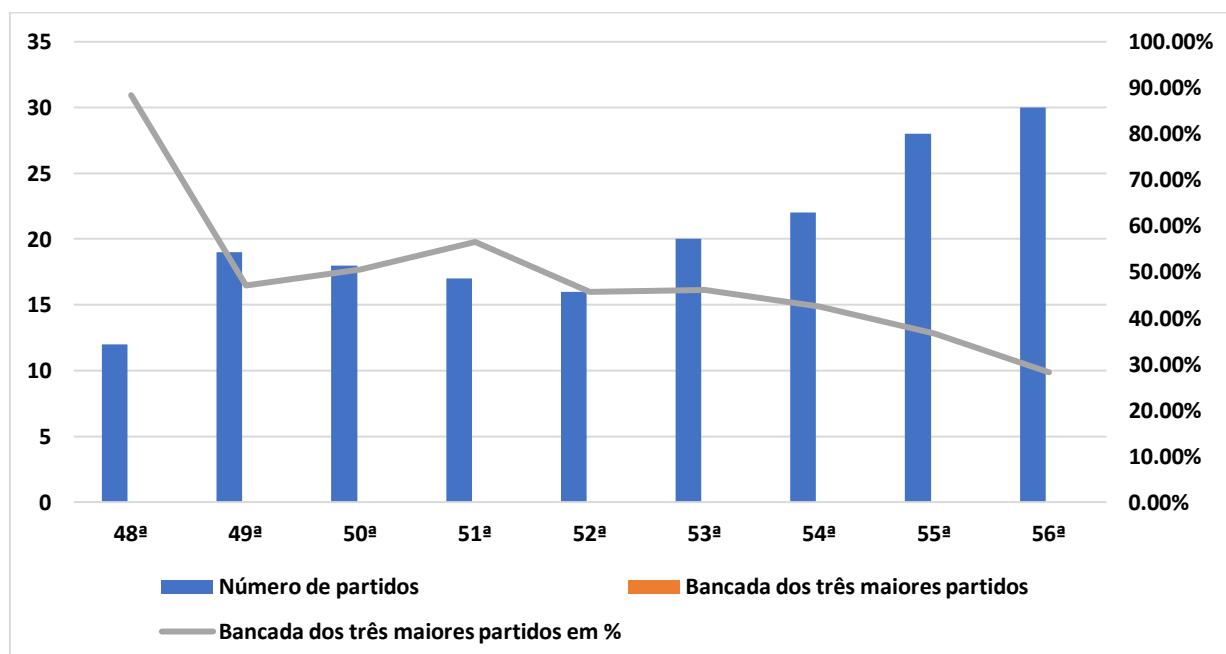
As tabelas abaixo demonstram a evolução das bancadas na Câmara dos Deputados e no Senado Federal.

**Tabela 1 – Evolução da composição das bancadas na Câmara dos Deputados**

| Legislatura     | Número de partidos | Bancada dos três maiores partidos | Bancada dos três maiores partidos em % |
|-----------------|--------------------|-----------------------------------|--|
| 48 <sup>a</sup> | 12                 | PMDB (260), PFL (118) e PDS (34)  | 88,4%                                  |
| 49 <sup>a</sup> | 19                 | PMDB (108), PFL (83) e PDT (46)   | 47,1%                                  |
| 50 <sup>a</sup> | 18                 | PMDB (107), PFL (89) e PDT (63)   | 50,5%                                  |
| 51 <sup>a</sup> | 17                 | PFL (108), PSDB (99) e PMDB (83)  | 56,5%                                  |
| 52 <sup>a</sup> | 16                 | PT (90), PFL (75) e PMDB (69)     | 45,6%                                  |
| 53 <sup>a</sup> | 20                 | PMDB (90), PT (83) e PSDB (64)    | 46,1%                                  |
| 54 <sup>a</sup> | 22                 | PT (87), PMDB (78) e PSDB (53)    | 42,4%                                  |
| 55 <sup>a</sup> | 28                 | PT (69), PMDB (65) e PSDB (54)    | 36,6%                                  |
| 56 <sup>a</sup> | 30                 | PT (56), PSL (52) e PP (37)       | 28,2%                                  |

Fonte: elaborada pela autora com base em Guimarães (2020)

**Gráfico 1 - Evolução da composição das bancadas na Câmara dos Deputados**



Fonte: elaborada pela autora com base em Guimarães (2020)

**Tabela 2 – Evolução da composição das bancadas no Senado Federal.**

| <b>Legislatura</b> | <b>Número de partidos</b> | <b>Bancada dos três maiores partidos</b> | <b>Bancada dos três maiores partidos em %</b> |
|--------------------|---------------------------|--|---|
| 50 <sup>a</sup>    | 11                        | PMDB (21), PFL (21) e PSDB (14)          | 69,1%   |
| 51 <sup>a</sup>    | 09                        | PMDB (25), PFL (17) e PSDB (14)          | 69,1%   |
| 52 <sup>a</sup>    | 08                        | PMDB (24), PFL (15) e PT (14)            | 65,4%   |
| 53 <sup>a</sup>    | 12                        | PMDB (20), PSDB (14) e PFL (12)          | 56,7%   |
| 54 <sup>a</sup>    | 14                        | PMDB (18), PT (14) e PSDB (11)           | 53%   |
| 55 <sup>a</sup>    | 15                        | PMDB (17), PT (13) e PSDB (13)           | 53%   |
| 56 <sup>a</sup>    | 21                        | MDB (12), PSDB (9) e PSD (7)             | 34,5%   |

Fonte: elaborada pela autora com base em Guimarães (2020). Não foi possível verificar a filiação partidária dos Senadores das 48<sup>a</sup> e 49<sup>a</sup> legislaturas.

A observação dos dados acima mostra a redução da concentração de cadeiras pelos partidos maiores, tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal. Vê-se que, enquanto no primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso as três maiores bancadas ocupavam 50,5% das cadeiras na Câmara e 69,1% no Senado, na legislatura de 2019 esses percentuais caíram para 28,2% e 34,5%, respectivamente.

Esse fato aponta para a crescente expansão das bancadas, circunstância que exige a construção de coalizões mais amplas e heterogêneas para alcançar maiorias parlamentares, o que, por sua vez, aumenta os custos da decisão governamental. Segundo Abranches (2018), esse constitui um dos problemas mais graves do presidencialismo.

A fragmentação reflete o aumento excessivo do número de partidos com poder de veto e impõe coalizões mais extensas e heterogêneas, mesmo que o presidente se contentasse com uma coalizão natural, de maioria simples. (...) A coalizão excedente da maioria simples será sempre excessivamente heterogênea para ser manejada com baixos custos políticos e fiscais. Esse quadro abre brechas à corrupção como forma de satisfazer parceiros clientelistas em número elevado (Abranches, 2018, p.345)

Passa-se agora à análise dos poderes de agenda e de voto, os quais também interferem no grau de interdependência entre o Executivo e o Legislativo. De acordo com classificação apontada por Shugart e Carey (1992), os poderes podem ser agrupados em seis categorias, assim identificadas: o poder de decreto, a iniciativa exclusiva de legislação, os poderes orçamentários, os poderes de proposta de referendo, o poder de voto total e o poder de voto parcial.

Com efeito, a extensão do poder de agenda do presidente da República, evidenciado na capacidade de modificar o ordenamento jurídico por meio da proposição de emendas constitucionais, decretos legislativos e na iniciativa legislativa exclusiva em matérias previamente determinadas na Constituição Federal, confere-lhe um maior controle sobre a agenda política, pois conforme pontuado por Inácio e Batista (2018, p. 123) “ele é capaz de formular propostas legislativas de acordo com as suas preferências políticas e de limitar o campo de negociação acerca dessas propostas”.

Figueiredo e Limongi (2001) associam o poder de agenda do chefe do Executivo aos poderes legislativos presidenciais, conceituando agenda como

[...] a capacidade de determinar não só que propostas serão consideradas pelo Congresso, mas também quando o serão. Maior poder de agenda implica, portanto, a capacidade do Executivo de influir diretamente nos trabalhos legislativos e assim minorar os efeitos da separação dos poderes, o que pode induzir os parlamentares à cooperação (Figueiredo e Limongi, 2001).

Neste ponto, destacam-se dois dispositivos utilizados para o controle da agenda legislativa, que são o poder de decreto, exercido através das Medidas provisórias, que possibilita a imediata alteração do Ordenamento Jurídico, e a capacidade do presidente de acelerar a tramitação legislativa das suas propostas por meio do pedido de regime de urgência, o que significa um prazo máximo de 45 dias para a apreciação da matéria em cada casa legislativa, circunstância que impede que minorias possam, por seu controle de *veto points*, “engavetar” as propostas presidenciais (Figueiredo e Limongi, 2001).

O veto presidencial, por sua vez, é uma prerrogativa constitucional que permite ao chefe do Executivo intervir no processo legislativo, desempenhando um papel relevante no sistema de freios e contrapesos realizado entre os poderes constituídos. Funciona como uma ferramenta para moderar ou bloquear decisões legislativas quando o projeto de lei for considerado inconstitucional – veto jurídico - ou contrário ao interesse público – veto político.

Verifica-se, portanto, que o veto é utilizado pelo presidente da República quando este identifica conflitos com os interesses do Executivo ou entende que o Legislativo ultrapassou suas atribuições Constitucionais. Consoante disposto no artigo 66, §2º da Constituição Federal (Brasil, 1988), exercido o veto, o presidente da República deverá enviar uma mensagem ao presidente do Senado relatando os motivos do veto. Em seguida, dentro do prazo de 30 dias, o veto deverá ser apreciado por uma sessão conjunta de deputados e senadores, que irão deliberar acerca da sua manutenção ou não.

Percebe-se, nesse ponto, a prevalência do Congresso Nacional sobre o Poder Executivo, uma vez que, obtida a maioria absoluta na sessão conjunta, o veto do presidente da República é derrubado pelo Poder Legislativo. Esclareça-se, ainda, que após a derrubada do veto, conforme previsto no artigo 66, §7º da Constituição Federal (Brasil, 1988), terá o presidente da República o prazo de quarenta e oito horas para promulgar a lei. Caso não o faça nesse prazo, essa atribuição passará ao presidente do Senado e, a seguir, ao vice-presidente do Senado.

Oportuno pontuar que o exercício e a manutenção do voto geram custos políticos que variam conforme o contexto institucional e a composição do Legislativo. Assim, em regimes multipartidários, como o é o caso do Brasil, a manutenção do voto pode exigir a presença de negociações com a base parlamentar, em especial porque o quórum exigido, a saber, maioria absoluta, incentiva o presidente da República a avaliar previamente os riscos e desgaste políticos de se vetar um projeto de lei.

Trata-se, na verdade, de uma poderosa ferramenta não apenas de cunho técnico e de controle constitucional, mas também de cunho político e que exige do chefe do Executivo habilidade para lidar com os interesses envolvidos e que permeiam o cenário político.

Com efeito, o voto presidencial reflete a dinâmica entre Executivo e Legislativo em um contexto de presidencialismo de coalizão, como no Brasil, onde o presidente muitas vezes precisa articular um governo majoritário em um Congresso fragmentado. Essa relação de interdependência faz com que o exercício do voto vá além de um simples ato unilateral, transformando-o em uma ferramenta importante no cenário político.

Além disso, o voto é muitas vezes um reflexo da necessidade do presidente da República de equilibrar as demandas de diferentes atores, incluindo partidos políticos, lideranças parlamentares e grupos de interesse. O uso do voto, portanto, insere-se em um jogo político mais amplo, no qual o Executivo busca maximizar sua influência legislativa enquanto minimiza os custos de enfrentamento com o Legislativo.

Esse cenário é ainda mais complexo em um sistema como o brasileiro, caracterizado pela elevada fragmentação partidária e pela presença de múltiplos interesses regionais e setoriais representados no Congresso. A articulação política, nesses casos, não apenas condiciona a possibilidade de voto ou sua derrubada, mas também impacta diretamente a capacidade de governabilidade do presidente, ilustrando a interdependência dos poderes e a necessidade de constante negociação no presidencialismo de coalizão.

A partir do exposto e diante do regramento estabelecido para os Poderes do Estado pela Constituição Federal de 1988, vê-se que houve um fortalecimento tanto do Executivo quanto do Legislativo, sendo esta a base do novo padrão de governança.

Sobre o tema, Inácio e Batista (2018) enfatizam que o presidente e os partidos políticos devem formar gabinetes multipartidários responsáveis pela implementação da agenda governamental, entendida esta como “a capacidade de determinar não só que propostas que serão consideradas pelo Congresso, mas também quando serão” (Limongi, 2001, p. 23). Nesse sentido, a capacidade do presidente da República de coordenar e negociar com um Congresso

Nacional amplamente fragmentado é uma das vigas mestras do presidencialismo de coalizão brasileiro.

Com efeito, o modo de funcionamento dessa relação influencia em diversos aspectos do Governo, como, por exemplo, no processo de elaboração e aprovação das leis, que se dá em um contexto de barganha política e negociação. Consoante esclarecido anteriormente, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Congresso Nacional teve suas prerrogativas fortalecidas, desempenhando um papel decisivo na tramitação legislativa, na aprovação de emendas constitucionais e no controle de políticas públicas, fato que reforça a necessidade de uma articulação constante entre Executivo e Legislativo, especialmente em um ambiente multipartidário.

Além disso, a relação entre os poderes afeta o exercício de uma *accountability* eficaz, pois, por um lado, a Constituição Federal de 1988 ampliou os mecanismos de controle do Legislativo sobre o Executivo, incluindo a convocação de ministros para audiências públicas e a criação de comissões parlamentares de inquérito (CPIs). Por outro lado, a lógica das coalizões pode inibir a fiscalização em certos momentos, especialmente quando os partidos que compõem a base governista priorizam a manutenção da governabilidade em detrimento de uma fiscalização mais rigorosa.

Também é possível afirmar que a construção de coalizões entre o presidente da República e os congressistas é essencial para a estabilidade política e a implementação da agenda definida pelo chefe do Executivo. Essa prática, característica do presidencialismo de coalizão, envolve a negociação de cargos, recursos e outros incentivos para garantir apoio parlamentar. Contudo, ela não é isenta de críticas, sendo frequentemente apontada como um fator que contribui para a fragmentação partidária, o clientelismo e a dependência do Executivo em relação ao Legislativo.

Resta evidenciado, portanto, que, no âmbito político, a governabilidade do presidente da República está atrelada ao bom relacionamento com o Congresso Nacional, haja vista a necessidade constante de articulação e diálogo entre os seus membros. Foi esse contexto que fez com que Abrantes (1988), originalmente, cunhasse a expressão “presidencialismo de coalizão”, a qual, desde então, ganhou amplitude e passou a ser constantemente utilizada na cena política e na imprensa, caracterizando-se como um verdadeiro marco teórico desse estudo. Segundo o autor,

Apenas uma característica, associada à experiência brasileira, ressalta como uma singularidade: o Brasil é o único país que, além de combinar a proporcionalidade, o multipartidarismo e o “presidencialismo imperial”, organiza o Executivo com base

em grandes coalizões. A esse traço peculiar da institucionalidade concreta brasileira chamarei de "presidencialismo de coalizão" (Abranches, 1988, p. 21-22).

A partir disso, o autor caracteriza esse traço da institucionalidade brasileira como

[...] um sistema de alto risco, caracterizado pela instabilidade e cujos fundamentos se baseiam, quase que exclusivamente, no desempenho contínuo e na disposição (dos atores) de respeitar estritamente os pontos [...] programáticos considerados não negociáveis, mas esses nem sempre são explicitamente e coerentemente definidos na fase de formação da coalizão (Abranches, 1988, p. 22-27).

Na linha desenvolvida por Abranches (2018), no presidencialismo brasileiro, as coalizões não são eventuais, são imperativas, de modo que nenhum presidente governou sem o apoio e o respeito de uma coalizão. Contudo, entendem os autores que as coalizões não conseguem formar uma maioria estável suficiente para a aprovação de todas as medidas da agenda do governo, em razão da dificuldade de se compatibilizar todos os interesses envolvidos. Na busca dessa conciliação e visando assegurar a implementação da agenda, deve o presidente da República buscar a obtenção de apoio parlamentar para formação de sua coalizão.

Portanto, a partir do exposto, é possível se afirmar que, embora por definição, o Presidente da República e os membros do Congresso Nacional não necessitem de mútua confiança entre eles, já que todos possuem legitimidade eleitoral, na prática, o presidencialismo de coalização impõe que o chefe do Executivo estabeleça alianças com outros partidos políticos para conseguir governar e implementar suas políticas.

Ressalte-se, ainda, que a formação da coalizão e a obtenção de uma maioria nominal nem sempre são suficientes para se assegurar uma maioria de fato, capaz de aprovar todas as pautas do governo. Essa circunstância depende da forma como a coalizão foi construída e como é gerenciada. Daí a importância de compreender como o presidente da República consegue formar a coalizão com os parlamentares.

#### 2.3.4 O empoderamento recente do Congresso nacional

O Congresso Nacional brasileiro tem experimentado, nas últimas décadas, um processo de reconfiguração de seu poder político, oscilando entre momentos de subordinação ao Executivo e fases de crescente autonomia. Esse fenômeno, comumente referido como empoderamento do Congresso, pode ser compreendido a partir de três eixos principais: a influência na agenda governamental, o controle orçamentário e a relação com os demais poderes, em especial com o Executivo (Pereira; Mueller, 2003).

No contexto político atual, marcado por intensa fragmentação partidária, judicialização das decisões políticas e polarização ideológica, o Poder Legislativo tem assumido um papel cada vez mais central na dinâmica de governabilidade.

Essa centralidade contribui para uma redefinição dos contornos do presidencialismo de coalizão, particularmente após eventos como o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, em 2016, e a ascensão de Jair Bolsonaro à presidência da República, em 2019. Desde então, tem-se observado um enfraquecimento relativo da lógica tradicional desse modelo, com o Congresso Nacional adotando posturas mais assertivas diante do Executivo.

Os governos Bolsonaro (2019–2022) e Lula III (2023–presente) oferecem exemplos ilustrativos dessa dinâmica. Apesar de adotar um discurso fortemente *antiestablishment*, o governo Bolsonaro acabou por se apoiar no chamado "Centrão" para aprovar reformas e garantir sustentação política, inclusive para evitar um possível processo de *impeachment*. Em contrapartida, cedeu a demandas orçamentárias, o que culminou no surgimento do chamado "orçamento secreto", expressão utilizada para descrever as emendas de relator (RP9) alocadas com baixa transparência e sem critérios claros de distribuição.

Já o governo Lula tem operado por meio da formação de amplas coalizões, baseadas na distribuição de ministérios e emendas parlamentares a partidos fisiológicos, como forma de assegurar a governabilidade. Esse cenário evidencia que, embora o Executivo ainda disponha de importantes instrumentos de barganha, o Legislativo ampliou substancialmente sua capacidade de influência, sobretudo em contextos de instabilidade política.

Entre os principais fatores que explicam esse fortalecimento institucional do Congresso destaca-se o controle orçamentário. A partir de 2020, as emendas de relator tornaram-se um símbolo do novo protagonismo legislativo. Por meio desse mecanismo, parlamentares passaram a dispor de recursos vultosos e discricionários, utilizados para negociar apoio político mediante a destinação de benefícios locais. Mesmo após decisões do Supremo Tribunal Federal (STF), como a ADPF 854/DF, que considerou inconstitucional a ausência de transparência nessas emendas, o Congresso tem resistido em abrir mão desse espaço de poder, evidenciando a complexidade do equilíbrio institucional.

Além da dimensão orçamentária, o Legislativo também tem assumido um papel mais ativo na formulação de políticas públicas estruturais. A tramitação da Reforma Tributária, em 2023, e a aprovação do novo arcabouço fiscal demonstram que o Congresso passou a liderar agendas complexas, anteriormente dominadas pelo Executivo. A criação de comissões especiais e a atuação de relatores com perfil técnico na reforma tributária, apontam para uma crescente profissionalização legislativa e para a consolidação de um novo *locus* de formulação

de políticas no interior do Parlamento. Esse movimento sugere uma mudança no papel do Congresso, que deixa de ser um mero ratificador de propostas do Executivo para assumir um papel ativo na construção de políticas públicas.

No entanto, esse processo de fortalecimento não está isento de tensões, especialmente com o Judiciário. O conflito entre o Congresso Nacional e o STF tem se intensificado em torno de decisões que envolvem limites constitucionais à atuação legislativa, como a anulação das emendas de relator ou a limitação de propostas de emenda à Constituição. O STF, ao exercer a função de "veto player", tem sido alvo de críticas e reações do Congresso, que, por sua vez, propõe medidas como a chamada "PEC do Contrapeso", cujo objetivo é restringir os poderes da Corte. Essas disputas revelam um cenário de competição por soberania decisória e por protagonismo institucional.

Apesar do avanço do Legislativo em termos de influência política, o empoderamento do Congresso não implica, necessariamente, uma melhoria na qualidade da democracia. Diversas críticas têm sido formuladas a esse processo. Entre elas, destaca-se o aprofundamento de práticas clientelistas e patrimonialistas, materializadas na distribuição de recursos públicos. A fragmentação partidária, com mais de trinta legendas com representação no Congresso, também dificulta a formação de maiorias programáticas e fortalece arranjos de natureza fisiológica.

Dessa forma, o Congresso Nacional brasileiro vive um paradoxo: ao mesmo tempo em que conquista maior autonomia frente ao Executivo e protagoniza a formulação de políticas públicas, enfrenta crises de legitimidade que comprometem sua função representativa. A capacidade de barrar agendas presidenciais, como se observou durante o governo Bolsonaro, ou de liderar reformas complexas, como no governo Lula, evidencia um reposicionamento institucional relevante. No entanto, essa autonomia ainda se apoia, em grande medida, em mecanismos de troca de favores e práticas pouco transparentes.

De acordo com notícia veiculada no site da Jovem Pan (2022), dados do período 2012-2022 ilustram essa mudança. Houve um aumento significativo na aprovação de propostas de origem legislativa, enquanto as iniciativas do Executivo diminuíram. Em 2012, o Congresso aprovou apenas 18 proposições próprias, contra 37 do Executivo. Já em 2022, esses números se inverteram, com 103 propostas parlamentares aprovadas e apenas 33 de origem presidencial. O número de medidas provisórias que perderam o prazo de validade também seguiu essa tendência. Em 2012, apenas 3 medidas provisórias perderam a validade. E, 2021, por sua vez, 29 das 66 medidas provisórias existentes não foram votadas pelos congressistas.

Esse cenário evidencia que o empoderamento do Congresso Nacional é um fenômeno complexo, marcado por avanços institucionais e desafios democráticos. Se, por um lado,

fortalece o equilíbrio entre os Poderes e amplia a capacidade legislativa, por outro, reproduz práticas que minam a transparência e a eficácia das políticas públicas. Para consolidar uma democracia mais robusta, é essencial enfrentar essas contradições, promovendo reformas que ampliem a *accountability* e reduzam a dependência de mecanismos fisiológicos.

## **2.4 A construção da base parlamentar pelo governo federal brasileiro**

A presente seção aborda como se dá a construção da base parlamentar, destacando como o Presidente da República, inserido no contexto do presidencialismo de coalizão, articula estratégias para superar os desafios decorrentes da fragmentação política brasileira, garantindo, assim, o apoio necessário para a implementação de sua agenda de governo. A seção dará ênfase aos principais bens de trocas utilizados nesse processo, de modo que haverá subtópicos destinados às nomeações em ministérios e em cargos comissionados e à execução de emendas parlamentares.

O sistema político brasileiro combina o presidencialismo, o federalismo, o bicameralismo e o multipartidarismo, além de apresentar uma vasta heterogeneidade na sociedade, a qual se reflete na grande fragmentação partidária no Legislativo. Essa combinação gera desafios à governabilidade, especialmente no que tange à formação de uma maioria parlamentar que assegure estabilidade política e condições para a implementação da agenda governamental.

Cumpre destacar que a fragmentação partidária no Brasil é um fenômeno estrutural acentuado pela redemocratização e que se manifesta na alta quantidade de partidos representados no Congresso Nacional. Esse fenômeno é, geralmente, amplificado pela existência do sistema eleitoral proporcional de lista aberta, que favorece a entrada de diversos partidos no Parlamento. Como consequência, é comum que os partidos políticos e as coligações a que pertence o presidente não detenham maioria no Parlamento.

É nesse contexto, de superação da fragmentação política sistêmica, que o presidente da República deve atuar para formar uma coalizão eficaz e obter a maioria da base parlamentar no Congresso Nacional, visando a implementação da sua agenda e dos seus programas.

Ressalte-se que esse processo, no entanto, não está restrito às negociações ocorridas no período pós-eleitoral, iniciando-se, na verdade, no período que antecede o pleito, com a formação de alianças e acordos pré-eleitorais, que irão exigir do Presidente um custo político futuro como forma de pagamento pelas transações efetuadas.

Portanto, vê-se que a formação desses acordos não se dá de forma gratuita, exigindo do presidente da República a assunção de um compromisso futuro, como a distribuição de cargos no governo ou a concessão de espaços no orçamento. Trata-se de um custo político que deve ser avaliado pelo chefe do Executivo.

No âmbito teórico, a conceituação de governo de coalizão apresenta contribuições importantes. Para Amorim Neto, só será considerado governo de coalizão aquele que incluir na sua base ao menos dois partidos políticos, devendo, ainda, o governo exibir “um alto grau de proporcionalidade entre a cota ministerial dos partidos e seu peso parlamentar” (Amorim Neto, 2000, p. 480). Essa proporcionalidade é uma das condições fundamentais para que a coalizão se sustente ao longo do mandato ou, ao menos, para que diminua o custo político da sua formação.

Nesse passo, o êxito na formação da base parlamentar depende de uma série de fatores, dentre os quais destacam-se as instituições formais que regem a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo. Nesse sentido, o Regimento Interno do Congresso Nacional confere poderes estratégicos às lideranças dos partidos políticos, que desempenham um papel crucial na articulação política.

Por outro lado, o presidente da República conta com instrumentos institucionais que reforçam a sua capacidade de liderança, como a possibilidade de edição de medidas provisórias e a iniciativa das leis orçamentárias. Esses mecanismos conferem ao Executivo um papel central na definição da agenda legislativa, permitindo-lhe negociar com os partidos e lideranças para garantir apoio às suas propostas.

Dessa feita, consoante alertado por Pereira e Mueller (2003), tem-se que o equilíbrio entre esses poderes dependerá

[...] da capacidade do presidente e dos líderes dos partidos que formam a coalizão de governo no Congresso de utilizarem adequadamente o arsenal de instrumentos institucionais à sua disposição, dentre os quais o de oferecer incentivos - benefícios políticos e financeiros - capazes de proporcionar os melhores retornos eleitorais para os parlamentares (Pereira; Mueller, 2003, p. 738).

Na condução dessas negociações, o presidente irá se valer de um conjunto de “bens de troca”, os quais serão utilizados como poder de barganha para a obtenção do apoio dos parlamentares. Seguindo esse raciocínio, cita-se Bertholini e Pereira (2017):

Nas negociações desenvolvidas com os partidos e parlamentares para a montagem de sua coalizão, o presidente brasileiro dispõe, com alto grau de discricionariedade, de um conjunto de “bens de troca” que fazem parte do portfólio ou “caixa de ferramenta”

da gerência de seu governo. Esses bens são objeto de barganha para obtenção de apoio parlamentar às iniciativas do presidente, bem como a possíveis bloqueios a ações da oposição que visem a constranger o Executivo (Bertholini; Pereira, 2017, p. 534).

Portanto, constata-se que a formação da coalizão é um pacto firmado entre o presidente da República e os parlamentares, de modo que é necessário o comprometimento de ambas as partes para que o objetivo final seja alcançado. Evidencia-se, contudo, que a obtenção do apoio político-parlamentar não se dá de forma gratuita, conforme já dito, visto que exige dos envolvidos um custo político e uma contrapartida compatível com o benefício pretendido. Trata-se dos chamados custos do presidencialismo de coalizão.

Dentre esses custos, optou-se por abordar aqueles com maior capacidade de atender, simultaneamente, aos interesses do presidente da República e dos parlamentares. Assim, segundo os estudos já realizados sobre o tema, a partir da promulgação da Constituição Federal em 1988, os principais instrumentos utilizados pelo presidente da República para atrair os partidos políticos e formar a base de apoio parlamentar foram as nomeações em ministérios e cargos públicos e a liberação de emendas parlamentares.

O controle de ministérios e cargos públicos permite vantagens aos partidos políticos, como, por exemplo, a formulação e a execução de políticas públicas, o fortalecimento do seu capital político junto aos eleitores e, também, a depender da conjuntura política, do aumento do prestígio junto à sociedade e aos seus pares. Já a liberação de emendas parlamentares funciona como um mecanismo de troca e recompensa e demonstra o compromisso com os interesses dos parlamentares, reforçando o vínculo entre os poderes constituídos.

Esclareça-se que, para a formação da coalizão, os atores envolvidos poderão valer-se de instrumentos diversos dos estudados. Contudo, a análise de tais instrumentos, como, por exemplo, as promessas programáticas ou a realização de acordos ideológicos, revela que esses mecanismos têm menor eficácia no cenário político brasileiro, em virtude do caráter programático da política nacional.

De fato, o presidencialismo de coalizão objetiva benefícios concretos e de cunho imediato, circunstância que explica por que as nomeações em ministérios e cargos públicos e as emendas parlamentares ocupam papel central na política brasileira. Saliente-se, ainda, que essas estratégias de barganha irão variar de acordo com momento histórico e a conjuntura de cada governo, mas, em geral, sempre serão utilizadas pelos governantes.

Passa-se, então, à análise dos principais instrumentos utilizados como forma de contrapartida política para a formação da base parlamentar do presidente da República, dando-se ênfase ao período compreendido entre 2011 a 2024.

#### 2.4.1 Nomeações em Ministérios e cargos comissionados

Preconiza a Constituição Federal, no artigo 84, I, que compete ao Presidente da República a nomeação e a exoneração dos Ministros de Estado, auxiliares diretos do Chefe do Executivo na formulação de diretrizes e na implementação da agenda de governo. Os ministros desempenham um papel central na estrutura do Poder Executivo. Suas atribuições vêm descritas, em rol exemplificativo, no art. 87 da Constituição Federal e envolve a coordenação de políticas públicas, a supervisão de pastas ministeriais e a articulação com outros órgãos do governo.

Essa prerrogativa é um dos principais instrumentos institucionais à disposição do presidente, sendo utilizada de forma estratégica para garantir a governabilidade e viabilizar a formação da base parlamentar. A indicação desses agentes dá-se de forma discricionária pelo Presidente da República, sendo uma clara manifestação da autonomia do chefe do Executivo para compor o primeiro escalão do governo.

Ademais, no contexto do presidencialismo de coalizão brasileiro, vê-se que essa prerrogativa transcende a mera função administrativa, convertendo-se em um dos principais instrumentos políticos à disposição do presidente da República para formar a sua base parlamentar.

Os cargos comissionados, por sua vez, são uma modalidade específica de cargos públicos em que o provimento não é efetivo. Caracterizam-se pela livre nomeação e exoneração feita pelo chefe do Executivo, destinando-se ao exercício de funções de confiança que sejam relacionadas à direção, chefia e assessoramento.

A possibilidade de nomeações para esses cargos, aliada à prerrogativa de criar e extinguir cargos públicos mediante autorização legislativa, tornou-se o principal “bem de troca” para a obtenção do apoio dos parlamentares na formação da coalizão de governo. É por meio das nomeações para cargos públicos que o presidente da República consegue negociar o apoio político-partidário indispensável para se assegurar a governabilidade durante o mandato.

Esta prática evidencia que a adesão às coalizões partidárias não se restringe à existência de afinidade programática com as propostas do governo, ocorrendo, principalmente, em razão do acesso aos cargos políticos ofertados pelo chefe do Poder Executivo.

Os benefícios mútuos aos participantes são evidentes. O presidente da República obtém o apoio necessário para a aprovação das suas iniciativas legislativas e,

consequentemente, a implementação da sua agenda, e os partidos políticos conseguem uma maior participação no governo.

Ademais, o acesso aos cargos públicos proporciona diversas vantagens, dentre as quais, conforme o estudo realizado por Guimarães (200), pode-se mencionar o controle da máquina e do orçamento públicos, objetivando a obtenção de influência política que resulte em dividendos eleitorais futuros.

Objetiva-se um aumento da visibilidade política e da capacidade de negociação, visto que estar à frente de uma pasta ministerial ou de algum órgão importante coloca o parlamentar em evidência na mídia, inserindo-o no debate público e ampliando, portanto, sua notoriedade e influência. Como consequência, há um bom retorno eleitoral para os ocupantes dos cargos políticos, em especial no caso dos ministros de Estado.

Com efeito, sabe-se que o exercício deste cargo vem acompanhado de recursos financeiros e administrativos, os quais podem ser utilizados para implementação de projetos nas bases eleitorais do político. Essa conduta fortalecerá a imagem do parlamentar, aumentando, assim, seu capital político e as suas chances de reeleição.

Seguindo essa lógica de raciocínio, percebe-se que a distribuição dos ministérios é realizada com base na importância e no capital político dos partidos que vão integrar a coalizão governista no Congresso Nacional. Nesse sentido, observa-se que a lógica da distribuição de cargos e funções não é aleatória. Partidos políticos que obtiveram maior taxa de sucesso no pleito parlamentar em regra terão acesso aos cargos e funções mais relevantes, tanto pelo critério econômico-financeiro quanto pelo critério da importância política. Serão esses os partidos garantidores da governabilidade e das vitórias do presidente.

Resta claro que, no contexto do presidencialismo de coalizão, o tamanho da bancada de um partido no Congresso Nacional é um fator determinante para o seu poder de barganha ao negociar a participação no governo.

Isto significa que quanto maior o número de parlamentares de um partido, maior será a sua capacidade de influenciar as decisões do Poder Executivo, haja vista que as bancadas maiores podem formar um bloco mais coeso nas votações de interesse do presidente da República.

Importante pontuar, também, que nesse jogo político, as maiores bancadas objetivam conseguir os ministérios com maior recurso orçamentário, a exemplo do Ministério da Saúde. Dessa forma, os ministérios menos cobiçados e vistos como menos estratégicos nos governos passam a ser considerados verdadeiras “jurisdições, consoante explica Guimarães (2020),

Para conseguir equilibrar o jogo político e aumentar o interesse de partidos por Ministérios “menos estratégicos”, com menor importância política e orçamentária, verificou-se a transformação desses Ministérios secundários em verdadeiras “jurisdições” de partidos, com total liberdade para que o Ministro indicado e seu grupo político possam conduzir o Ministério com ampla independência política, financeira e administrativa, conhecido usualmente como aqueles Ministérios que são oferecidos aos partidos de “porteira fechada” (Guimarães, 2020, p. 147).

Entretanto, essa dinâmica de barganha também traz desafios. A necessidade de acomodar vários partidos e interesses pode levar à fragmentação e à dificuldade de cooperação dentro do governo. Dessa forma, o presidente precisa equilibrar as demandas dos partidos aliados para evitar conflitos e manter a coesão da coalizão. Além disso, a distribuição de cargos pode ser vista como uma forma de clientelismo, onde os critérios políticos prevalecem sobre a meritocracia e a eficiência administrativa.

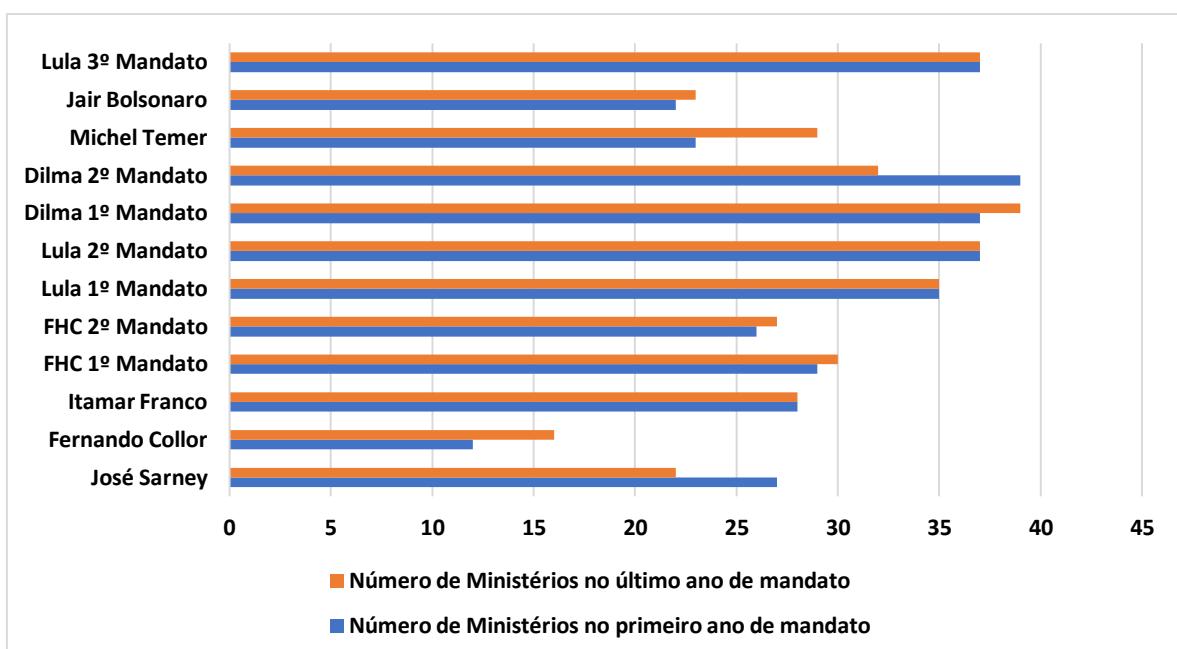
A distribuição dos ministérios entre a base aliada também causa outro problema, que é o aumento do número de ministérios e de cargos comissionados no âmbito federal, provocando um inchaço da máquina pública. Por tal razão, apresenta-se a tabela a seguir informando o número de ministérios no início e no término de cada período presidencial desde 1988:

**Tabela 3 – Número de Ministérios dos governos ao longo dos mandatos**

| Período presidencial | Número de Ministérios no primeiro ano de mandato | Número de Ministérios no último ano de mandato |
|----------------------|--|--|
| José Sarney          | 27   | 22   |
| Fernando Collor      | 12   | 16   |
| Itamar Franco        | 28   | 28   |
| FHC 1º Mandato       | 29   | 30   |
| FHC 2º Mandato       | 26   | 27   |
| Lula 1º Mandato      | 35   | 35   |
| Lula 2º Mandato      | 37   | 37   |
| Dilma 1º Mandato     | 37   | 39   |
| Dilma 2º Mandato     | 39   | 32   |
| Michel Temer         | 23   | 29   |
| Jair Bolsonaro       | 22   | 23   |
| Lula 3º Mandato      | 37   | 37   |

Fonte: elaborada pela autora com base em Guimarães (2020) e em [www.cnnbrasil.com.br/politica/numero-de-ministerios-no-governo-lula-e-maior-do-que-de-cuba-e-venezuela](http://www.cnnbrasil.com.br/politica/numero-de-ministerios-no-governo-lula-e-maior-do-que-de-cuba-e-venezuela).

**Gráfico 2 – Número de Ministérios dos governos ao longo dos mandatos**



Fonte: elaborada pela autora com base em Guimarães (2020) e em [www.cnnbrasil.com.br/politica/numero-de-ministerios-no-governo-lula-e-maior-do-que-de-cuba-e-venezuela](http://www.cnnbrasil.com.br/politica/numero-de-ministerios-no-governo-lula-e-maior-do-que-de-cuba-e-venezuela).

Os dados apresentados refletem as variações no número de ministérios ao longo dos mandatos presidenciais, evidenciando que as reformas ministeriais estão intrinsecamente ligadas à dinâmica da obtenção de apoio parlamentar e da formação das coalizões partidárias. Com efeito, essas reformas, além de refletir a conjuntura política dos governos, também são utilizadas como uma forma de adaptação às demandas da base aliada e aos desafios enfrentados pelo Presidente da República.

Nesse contexto, destaca-se que foi durante o governo de Fernando Collor de Mello que o Brasil teve o menor número de ministérios (12), em conformidade com o discurso do presidente de modernização e combate à corrupção. Ao final do seu mandato, verificou-se um aumento no número de ministérios, fato que ilustra como a pressão política é capaz de ocasionar mudanças estruturais, haja vista que o aumento das pastas refletiu a tentativa do presidente de enfrentar a crise política que culminou na abertura do processo *impeachment*.

Em sentido oposto, observa-se que o número de ministérios atingiu seu ápice durante os governos de Dilma Rousseff, atingindo a marca de 39 pastas. Esse crescimento está relacionado com a necessidade de acomodação de uma base aliada ampla e heterogênea, característica da coalizão partidária formada naquele governo. O número elevado de ministérios indica a utilização das nomeações como importante moeda de troca utilizada pela chefe do Poder Executivo.

Todavia, a crise política que abalou a coalizão de Dilma Rousseff, em seu segundo mandato, gerou forte desgaste em sua base parlamentar e resultou na redução do número de ministérios de 39 para 32. Essa diminuição foi uma tentativa de racionalizar a estrutura administrativa e, ao mesmo tempo, atender às pressões da sociedade e do Congresso Nacional em meio à crise política e econômica instaurada no país.

Os governos Michel Temer e Jair Bolsonaro, por sua vez, procuraram iniciar seus mandatos com estruturas ministeriais mais enxutas, o que se refletiu em uma tentativa de sinalizar maior austeridade e eficiência administrativa. Temer começou com 23 ministérios e terminou com 29, enquanto Bolsonaro iniciou com 22 e encerrou com 23. Esses aumentos, ainda que moderados, evidenciam que as pressões políticas, especialmente no contexto do presidencialismo de coalizão, frequentemente levam à expansão ministerial como uma forma de acomodar aliados.

Em seguida, o terceiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, iniciado em 2023 e ainda em curso, retornou a marca de 37 ministérios, refletindo, assim, a complexidade da base aliada formada por partidos com diferentes ideologias e demandas. Essa configuração também demonstra que o retorno à governabilidade por meio de coalizações amplas implica uma maior distribuição de cargos e pastas ministeriais, mesmo diante das críticas recorrentes sobre o custo dessa estratégia.

A oscilação no número de ministérios comprova que as nomeações para os cargos de ministros de Estado são, frequentemente, utilizadas como moeda de troca pelo governo, variando em função da conjuntura política e do grau de estabilidade da coalizão governista.

As reformas ministeriais são utilizadas como um artifício para a preservação das coalizações partidárias, contudo, nem sempre esse objetivo é alcançado, em razão da complexidade do jogo político e do número de partidos integrantes da base governista.

#### 2.4.2 Execução de emendas parlamentares

As emendas parlamentares são instrumentos legislativos utilizados pelos congressistas para propor alterações na lei orçamentária, com o objetivo de obter recursos financeiros para suas bases eleitorais. Com isso, há uma expectativa de retorno eleitoral, uma vez que a execução dessas emendas seria capaz de garantir a reeleição dos parlamentares (Pereira; Mueller, 2002).

**Figura 1 – Processo Decisório Orçamentário**



Fonte: Nota Técnica nº 63/2021 da Câmara dos Deputados.

Embora a iniciativa para a elaboração da lei orçamentária seja de competência exclusiva do chefe do Poder Executivo, o texto final só é aprovado após análise e deliberação do Congresso Nacional, consoante disposições constitucionais.

Durante essa etapa legislativa, os deputados federais e senadores podem apresentar emendas parlamentares de diferentes naturezas: individuais, de bancadas estaduais, de comissões temáticas ou propostas pelo relator da matéria. Essas emendas podem modificar a programação originalmente prevista ou sugerir a criação de novos destinos para os recursos financeiros.

O papel das emendas parlamentares no sistema político brasileiro é reforçado pelo pacto federativo instituído pela Constituição Federal de 1988, que determina uma relação de dependência financeira de estados e municípios em relação aos recursos da União. Nesse contexto, é comum que as emendas parlamentares sejam destinadas ao custeio e ao investimento em áreas específicas da base eleitoral do parlamentar. Neste sentido, explica Guimarães (2020)

Para tanto, é comum que as emendas parlamentares tenham como propósito o custeio ou investimento em saúde, educação e infraestrutura das bases eleitorais dos parlamentares, por meio da sugestão de destinação desses recursos federais para prefeituras e hospitais filantrópicos, por exemplo. (Guimarães, 2020. P. 151)

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, as emendas parlamentares assumiram também um papel estratégico na relação entre Executivo e Legislativo. Tradicionalmente, as emendas foram utilizadas como forma de manutenção da fidelidade partidária e das coalizões dos governos, em especial quando se tratava da execução das emendas individuais dos congressistas, as quais consistiam na sugestão à alocação dos recursos públicos federais.

De acordo com o regramento constitucional anterior à Emenda Constitucional nº 86, de 2015, cabia ao Poder Executivo executar a lei orçamentária anual sem a obrigatoriedade de cumpri-la integralmente, de forma que poderia ajustar a implementação da Lei Orçamentária Anual (LOA) da forma que julgasse mais conveniente, uma vez que a natureza jurídica do orçamento não era impositiva, mas autorizativa.

Esta situação evidenciava uma grande margem de discricionariedade do Poder Executivo, o qual passou a utilizar os instrumentos do contingenciamento e do descontingenciamento das emendas parlamentares como forma de prestigiar sua base parlamentar, reforçando, assim, o controle exercido sobre a coalizão do governo (Guimarães, 2020).

Com efeito, a ampla discricionariedade do Executivo na execução do orçamento da União conferiu ao Presidente da República um forte poder de barganha e negociação com os parlamentares para a formação da base de governo. Sempre que fosse necessário fortalecer seu apoio no Congresso, o Presidente poderia liberar parte das emendas como forma de recompensa por votos ou posicionamento favorável do parlamentar. Nesse sentido, Pereira e Mueller (2002) pontuam que a utilização das emendas criou uma “moeda” política de baixo custo e extremamente útil para ser trocada por apoio político da sua coalizão de governo.

Deste modo, com o objetivo de reduzir a dependência do Legislativo em relação ao Executivo e diminuir a margem de discricionariedade do Presidente da República, a Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015, modificou a natureza jurídica do orçamento e tornou obrigatório o pagamento das emendas parlamentares individuais dos deputados e senadores, independentemente de seus partidos. Ou seja, nos termos do § 11 do artigo 166 da CF/88, as emendas parlamentares individuais tornaram-se impositivas.

Como consequência, a introdução do orçamento impositivo representou uma transformação significativa na relação entre os Poderes Legislativo e Executivo. Ao obrigar a execução das emendas individuais, independentemente do alinhamento político do parlamentar, a EC nº 86/2015 passou a controlar o poder de barganha do Presidente da República, equilibrando, em certa medida, as relações de poder no sistema político. Isso permitiu que os

parlamentares tivessem maior autonomia para atender suas bases eleitorais, sem depender exclusivamente das decisões tomadas pelo Presidente da República.

Esclareça-se, contudo, que não obstante esse poder de barganha tenha sido afetado, não se pode afirmar que houve sua eliminação do jogo político, porquanto, consoante alegado por Guimarães (2020), o Executivo ainda pode determinar quando e quais emendas parlamentares vão ser liberadas dentro do mesmo exercício financeiro, isto é, o Executivo ainda detém o controle sobre o cronograma de liberação dos recursos ao longo do exercício financeiro. Dessa forma, ainda é possível que o Presidente da República facilite a execução das emendas para os seus aliados políticos, não obstante o caráter impositivo atribuído pela EC nº 86/15.

Seguindo a mesma linha de raciocínio, a promulgação da EC nº 100, de 26 de junho de 2019, tornou obrigatória também a execução das emendas de bancada, cuja autoria, segundo definição contida no Portal da Transparência, pertence às bancadas estaduais no Congresso Nacional, referindo-se às matérias de interesse de cada estado ou do Distrito Federal, aumentando a força orçamentária da União.

Essa nova configuração, apesar de ampliar a autonomia do Legislativo, impede a flexibilidade do Executivo para gerenciar os recursos de acordo com as prioridades estratégicas do governo. Como resultado, a relação entre os dois poderes passou a ser marcada por novas tensões e desafios, sobretudo no contexto do presidencialismo de coalizão, onde a negociação e o alinhamento político são essenciais para a construção e manutenção da base parlamentar.

Diferentemente das emendas individuais, que são propostas por parlamentares específicos, e das emendas de bancada, que representam interesses coletivos de deputados ou senadores de um estado, tem-se, ainda, as emendas do relator, conceituadas, de acordo com o Portal da Transferência, como emendas “*de autoria do deputado ou senador que, naquele determinado ano, foi escolhido para produzir o parecer final (relatório geral) sobre o Orçamento*”. A justificativa formal para a existência das emendas do relator reside na necessidade de o relator-geral ter a prerrogativa de realizar ajustes técnicos e de adequar o orçamento às prioridades do governo e do Congresso Nacional.

A controvérsia em torno das emendas do relator se intensificou nos últimos anos, após a revelação de que uma parcela significativa dos recursos destinados a essas emendas era alocada sem a identificação dos parlamentares responsáveis pela indicação. Essa falta de transparência dificultava o controle social sobre o orçamento e abria espaço para o uso político dos recursos, em detrimento do interesse público.

Dessa feita, embora tecnicamente sejam classificadas com o identificador RP-9, popularmente, ficou conhecida como “orçamento secreto”, um esquema que permitia ao governo federal liberar recursos para obras e projetos indicados por parlamentares da base aliada, sem a devida transparência e fiscalização.

As emendas do relator são inseridas no texto do projeto de lei orçamentária durante a fase de relatoria, quando o relator tem a prerrogativa de propor alterações ao texto original enviado pelo Executivo. Essa atribuição confere ao relator um poder considerável, pois ele pode redirecionar recursos para áreas que não foram priorizadas pelo governo ou para projetos que atendam a demandas específicas de sua base política. Verifica-se, portanto, que em muitos casos, as referidas emendas são utilizadas como instrumento de negociação política, permitindo ao governo garantir apoio parlamentar em troca da alocação de recursos para projetos de interesse de aliados.

A crescente relevância dessas no processo orçamentário foi impulsionada por mudanças nas regras do jogo político, especialmente após a Emenda Constitucional nº 100/2019, que tornou impositivas as emendas de bancada. Nesse passo, com a redução da discricionariedade do Executivo na execução das emendas individuais e de bancada, as emendas do relator passaram a ser um dos principais mecanismos de barganha política, permitindo ao governo flexibilizar a alocação de recursos de acordo com suas prioridades estratégicas.

Como consequência, esta estratégia se tornou alvo de críticas de diversos setores da sociedade, incluindo organizações da sociedade civil, órgãos de controle e parte da imprensa. As críticas se concentravam na falta de transparência, na ausência de critérios técnicos para a alocação dos recursos e no potencial para o uso político dos recursos, em detrimento do interesse público. Diante da pressão da sociedade e dos órgãos de controle, o Supremo Tribunal Federal (STF) foi acionado para se manifestar sobre a constitucionalidade das emendas do relator no âmbito das Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 850, 851, 854 e 1014.

Nesse julgamento, decidiu a Corte que as emendas do relator eram inconstitucionais, por violarem os princípios da transparência, da imparcialidade e da moralidade administrativa. Na ocasião, o STF determinou que o Congresso Nacional deveria dar transparência à destinação dos recursos das emendas do relator, identificando os parlamentares responsáveis pela indicação e os critérios utilizados para a alocação dos recursos. Além disso, proibiu o uso das emendas do relator para o financiamento de obras e projetos sem a devida justificativa técnica e sem a observância de critérios de prioridade.

Após a decisão do STF, o Congresso Nacional se mobilizou para regulamentar as emendas parlamentares, fato que resultou na aprovação de novas regras, cujo objetivo é sanar os vícios apontados no julgamento. Além disso, foram criados mecanismos de controle e fiscalização para garantir que os recursos sejam utilizados de forma eficiente e transparente.

Não obstante a implementação de medidas regulamentadoras, constata-se, ainda, que as emendas do relator continuam a desempenhar um papel estratégico na formação da base parlamentar, especialmente em governos de coalizão. Ao permitir a alocação de recursos de forma mais flexível, elas funcionam como um instrumento de negociação política, ajudando o Executivo a garantir o apoio necessário para a aprovação de suas agendas legislativas.

Por fim, outro aspecto importante a ser destacado é o impacto das emendas parlamentares na gestão pública. Embora essas emendas sejam ferramentas importantes para descentralizar recursos e atender às demandas locais, sua utilização excessiva como moeda de troca política pode comprometer a eficiência administrativa e a transparência na aplicação de recursos. O desafio, portanto, é equilibrar a autonomia parlamentar com a necessidade de responsabilidade fiscal e eficiência na execução orçamentária.

Dessa forma, as emendas parlamentares, ao mesmo tempo em que ampliam a capacidade de atuação dos parlamentares junto às suas bases eleitorais, também refletem a complexidade do jogo político no Brasil, onde o equilíbrio entre Executivo e Legislativo é constantemente reconfigurado.

### **3 METODOLOGIA**

Trata-se de uma pesquisa qualitativa e descritiva com aplicação de questionários e análise de conteúdo. O objetivo central foi analisar as articulações políticas na condução das negociações entre o Executivo e o Legislativo para a formação de coalizão partidária no Brasil por parte do governo federal, com foco nos mecanismos e estratégias utilizadas entre 2011 e 2024.

A abordagem qualitativa justifica-se pela necessidade de compreender as dinâmicas políticas subjacentes aos processos de negociação, que não se limitam a dados quantitativos. Nesse sentido, a pesquisa tem como objeto de estudo as articulações políticas empreendidas pelo Poder Executivo para formar coalizões e conta com um recorte temporal que compreende os anos de 2011 a 2024, correspondendo aos dois mandatos de Dilma Rousseff (2011 a 2016), ao mandato de Michel Temer (2016 a 2018) ao mandato de Jair Bolsonaro (2019 a 2022) e a metade do terceiro mandato de presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2023 a 2024).

A pesquisa foi dividida em duas dimensões: revisão bibliográfica e investigação empírica. Na primeira etapa, realizou-se um levantamento da literatura especializada sobre o presidencialismo de coalizão, com ênfase nos estudos clássicos e contemporâneos de autores como Octavio Amorim Neto, Sérgio Abranches, Fernando Limongi e Magna Inácio. Essa fundamentação teórica permitiu contextualizar os achados empíricos e estabelecer parâmetros para a análise.

Na dimensão empírica, combinou-se duas estratégias de coletas de dados. A primeira corresponde a aplicação de questionários a atores políticos diretamente envolvidos no processo de formação de coalizões, como deputados federais, senadores e assessores parlamentares. Foram enviados 513 e-mails para gabinetes parlamentares, resultando em 18 respostas, o que corresponde a uma taxa de retorno de aproximadamente 3%. Embora esse número seja reduzido, a baixa adesão foi compensada pelo perfil qualificado dos respondentes (a maioria com mais de 10 anos de experiência política), e pela triangulação com fontes secundárias.

Essa etapa teve como objetivo captar manifestações de percepção e experiências sobre as negociações, os critérios de distribuição de cargos e recursos e os desafios enfrentados na construção da base parlamentar. A seleção dos respondentes considerou a relevância dos cargos ocupados e no grau de participação nos processos de negociação governamental. O questionário continha 31 perguntas, abordando temas como fatores de adesão a coalizões, benefícios negociados e eficácia das estratégias. Foram garantidos o anonimato e a confidencialidade dos participantes e os dados coletados foram utilizados exclusivamente para fins acadêmicos.

A segunda estratégia envolveu a coleta de dados em portais de notícias. Foram analisadas 150 matérias publicadas em veículos de grande circulação entre 2011 e 2022. Esse recorte permitiu captar declarações e percepções de atores políticos que já não ocupavam cargos no momento da pesquisa, ampliando a representatividade dos dados. A seleção das matérias considerou sua relevância temática e a diversidade de fontes, priorizando artigos que relatassem negociações concretas ou posicionamentos oficiais sobre a formação de coalizões.

O Quadro 2 apresenta os mandatos analisados, os portais de busca, a quantidade de pesquisas por mandato e o link de acesso de cada portal.

**Quadro 2 - Sumarização da busca em portais eletrônicos.**

| Governo          | Portal                    | Quant. | Link Principal                         | Acesso     |
|------------------|---------------------------|--------|--|------------|
| <b>Dilma</b>     | G1 – Política             | 50     | g1.globo.com/politica                  | 08/07/2025 |
|                  | Estadão - Política        |        | politica.estadao.com.br                | 08/07/2025 |
|                  | Folha de São Paulo -Poder |        | folha.uol.com.br/poder                 | 08/07/2025 |
|                  | Poder360                  |        | poder360.com.br                        | 08/07/2025 |
|                  | O Globo - Política        |        | oglobo.globo.com/politica              | 10/07/2025 |
| <b>Temer</b>     | G1 – Política             | 50     | g1.globo.com/politica                  | 08/07/2025 |
|                  | Estadão - Política        |        | politica.estadao.com.br                | 08/07/2025 |
|                  | Folha de São Paulo -Poder |        | folha.uol.com.br/poder                 | 08/07/2025 |
|                  | Poder360                  |        | poder360.com.br                        | 08/07/2025 |
|                  | O Globo - Política        |        | oglobo.globo.com/politica              | 10/07/2025 |
| <b>Bolsonaro</b> | G1 – Política             | 50     | g1.globo.com/politica                  | 08/07/2025 |
|                  | Estadão - Política        |        | politica.estadao.com.br                | 08/07/2025 |
|                  | Folha de São Paulo -Poder |        | folha.uol.com.br/poder                 | 08/07/2025 |
|                  | Metropolis – Política     |        | metropoles.com/brasil/politica         | 08/07/2025 |
|                  | UOL Notícias – Política   |        | noticias.uol.com.br/politica           | 08/07/2025 |
|                  | BBC Brasil – Política     |        | bbc.com/portuguese/topics/cz74k717pw4t | 08/07/2025 |

|              |  |     |  |  |
|--------------|--|-----|--|--|
| <b>TOTAL</b> |  | 150 |  |  |
|--------------|--|-----|--|--|

Fonte: elaboração própria.

O período analisado abrangeu governos com dinâmicas distintas de articulação política (Dilma Rousseff, Michel Temer, Jair Bolsonaro e o início do terceiro mandato de Lula), o que permitiu comparar estratégias em diferentes contextos. Essa escolha justificou-se pelo fato de o Brasil representar um caso paradigmático de presidencialismo de coalizão.

Após a aplicação dos questionários e a coleta das informações em portais de notícias, os dados foram tratados em uma planilha para análise. Utilizou-se o *Statistical Package for the Social Sciences* (SPSS) para realizar análises descritivas, identificando padrões comportamentais e comparando as percepções em diferentes legislaturas.

Por fim, a metodologia adotada proporcionou um aprofundamento sobre as articulações políticas necessárias para a formação de coalizões partidárias no Brasil, fornecendo elementos para a compreensão do funcionamento do presidencialismo de coalizão. A análise crítica dos dados contribui para o debate acadêmico e para a formulação de estratégias políticas mais eficazes na gestão do relacionamento entre Executivo e Legislativo.

## 4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

O presente capítulo dedica-se a apresentar os resultados da pesquisa, cujo objetivo consistiu em analisar as articulações políticas das negociações para a formação de coalizão partidária no Brasil, por parte do governo federal.

Os resultados da pesquisa foram obtidos a partir de duas estratégias empírica. A primeira, por meio da aplicação de questionários destinados a assessores, senadores e deputados federais em exercício.

A segunda abordagem ocorreu por meio de pesquisa desenvolvidas em portais de notícias, cujo objetivo foi fazer o levantamento da percepção dos políticos e assessores sobre a formação da base governista. Essa abordagem ocorreu devido a impossibilidade de manter contato com estrategistas e políticos que atuaram nos mandatos de Dilma, Temer e Bolsonaro.

Nesse sentido, os resultados estão divididos em duas partes. A primeira em que apresenta os resultados e análises dos questionários e a segunda em que apresenta os resultados e análises da percepção dos atores políticos sobre a formação da coalizão partidária no Brasil.

As análises aqui apresentadas visam, não apenas descrever os achados, mas também confrontá-los com a hipótese formulada no trabalho e com o referencial teórico que fundamenta a pesquisa proporcionando uma compreensão aprofundada do funcionamento do presidencialismo de coalizão no Brasil.

### 4.1 Resultados e Análise dos Questionários

As análises dos questionários foram feitas seguindo um protocolo que visa conhecer melhor o perfil dos participantes e sua percepção sobre os temas abordados na pesquisa, como mostram os subtópicos a seguir.

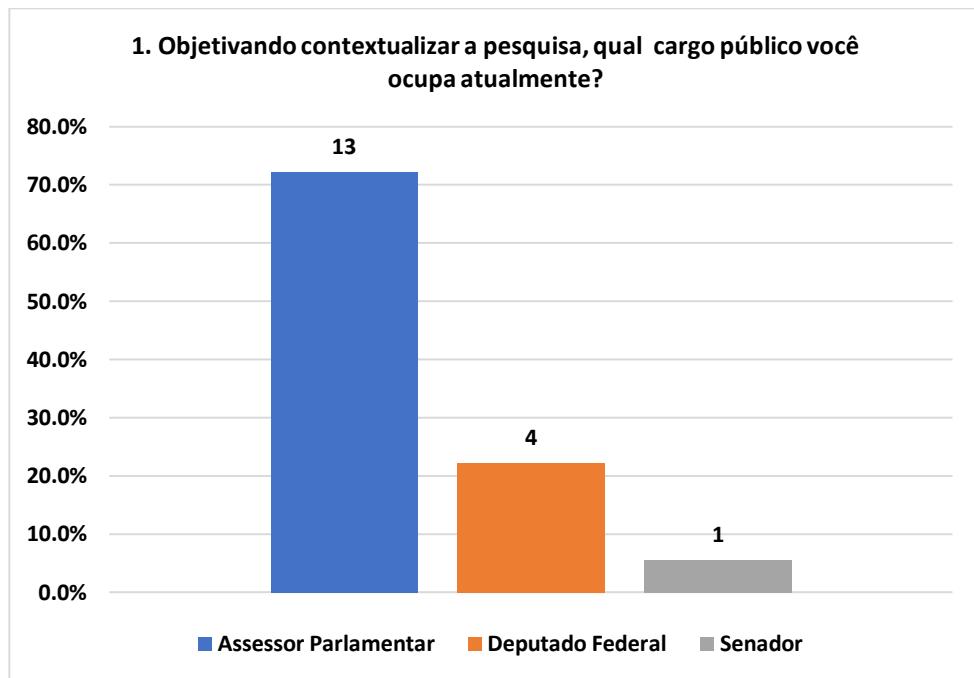
#### 4.1.1 Perfil dos Atores Políticos e sua Experiência com Coalizões

A pesquisa contou com 18 respondentes, divididos entre assessores, deputados federais e senadores. Essa distribuição permite uma visão mais ampla do mesmo assunto, tendo em vista que estamos lidando com bastidores e atores políticos, que trabalham diretamente com as negociações para a formação de coalizões.

Nesse sentido, o Gráfico 3 apresenta a distribuição desses perfis. Observa-se que 13 respondentes são assessores parlamentares, 4 são deputados federais e 1 senador. Essa

distribuição se justifica pelo fato de que, embora os questionários tenham sido enviados aos gabinetes dos parlamentares, com a solicitação de que os próprios parlamentares respondessem às perguntas formuladas, verificou-se que a maioria dos congressistas delegou essa atividade aos assessores, em razão das demandas do cargo. Essa circunstância, contudo, permite ter uma visão mais abrangente do assunto, enriquecendo ainda mais o debate.

**Gráfico 3 – Perfil dos entrevistados**

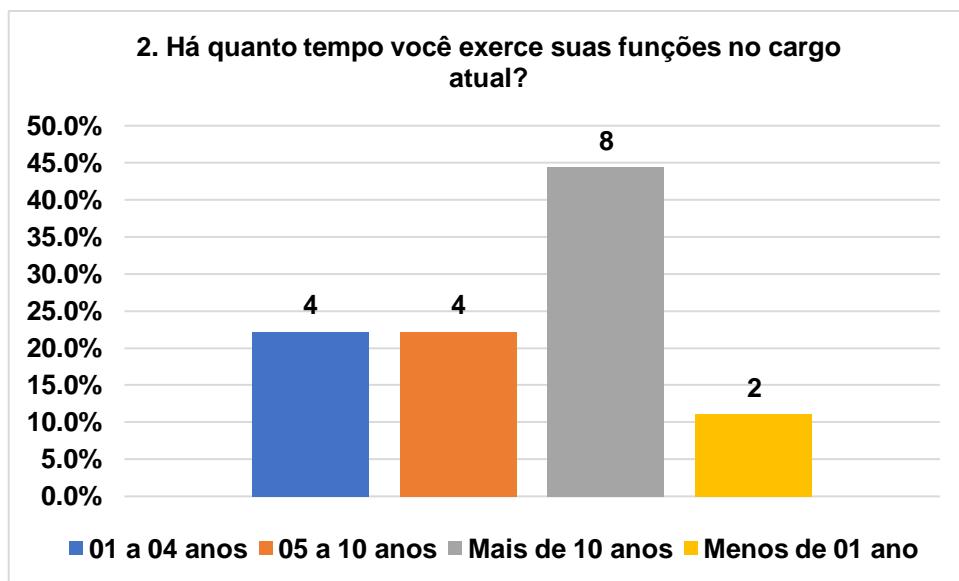


Fonte: Elaboração própria com base na aplicação de questionários.

O Gráfico 4 aborda o tempo em que cada ator político atua em suas respectivas funções. É importante destacar que essa informação em específico possibilita analisar o grau de experiência de cada respondente, no que diz respeito à formação da base do governo, visando a uma coalizão favorável ao seu funcionamento.

Observa-se que 8 respondentes possuem mais de dez anos de atuação e apenas 2 atuam em suas respectivas áreas há menos de um ano. Os demais possuem experiência de 1 a 4 anos e 5 a 10 anos, sendo um total de 5 entrevistados cada. Essa informação é importante por estarmos lidando com profissionais altamente capacitados e experientes em suas respectivas áreas de atuação.

**Gráfico 4 – Tempo de atuação dos atores políticos em suas devidas áreas**

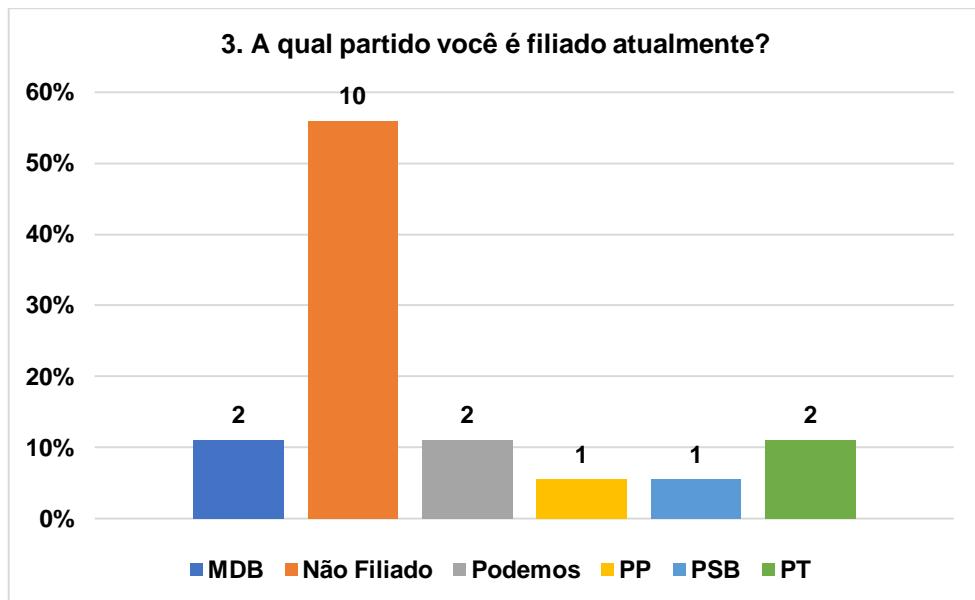


Fonte: Elaboração própria com base na aplicação de questionários.

Outra informação importante é o partido ao qual o respondente está filiado. Essa informação diz muito sobre o *modus operandi* de cada político, principalmente no que diz respeito aos assessores. Filiar-se ao partido para o qual trabalha, em muitos casos, pode representar fidelidade ao partido e ao político, resultando em maior confiança por parte do contratante.

De acordo com o Gráfico 5, a maioria dos respondentes, que são assessores atuantes nos bastidores da política, não possui filiação partidária. É notável que a maior parte desses profissionais atua no setor há mais de dez anos. Uma explicação para esse comportamento pode ser o fato de esses profissionais serem concursados, o que os deixa mais confortáveis em relação à filiação partidária.

Por outro lado, verificou-se que o MDB, o Podemos e o PT possuem 2 membros cada um e o PP e o PSDB contam, cada um, com 1 filiado, incluídos nesse perfil deputados federais, senadores e assessores.

**Gráfico 5 – Partido de Filiação**

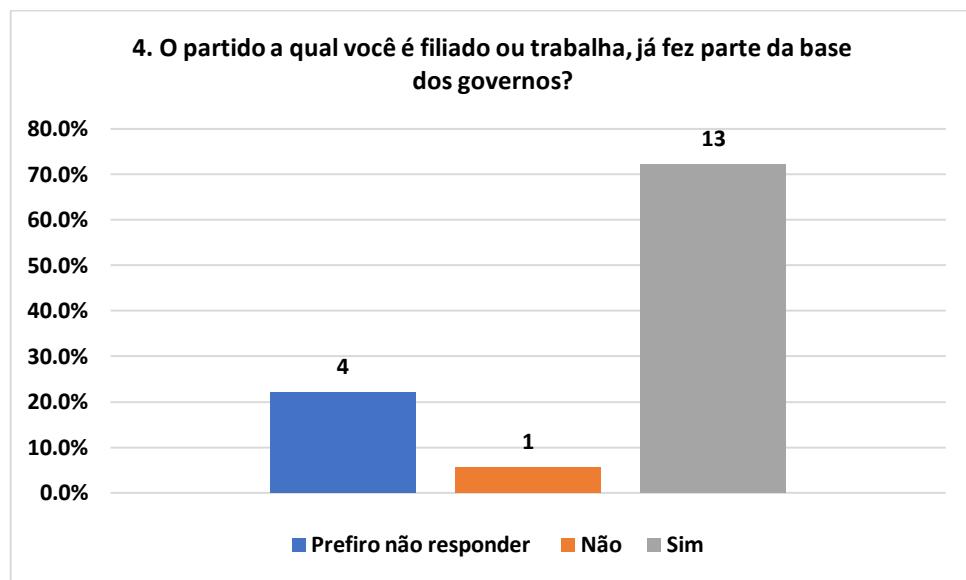
Fonte: Elaboração própria com base na aplicação de questionários.

A quarta pergunta do questionário teve como objetivo entender se o partido ao qual o político é filiado ou para o qual o assessor trabalha já fez parte da base dos governos. Essa informação é importante pois revela o grau de experiência do partido ou político em negociações para a formação da base dos governos.

Nesse sentido, observando o Gráfico 6, podemos concluir que, os partidos da grande maioria dos respondentes já participaram da base dos governos. Apenas 1 não participou e 4 preferiram não responder. Este dado corrobora a qualificação dos participantes como atores políticos com vivência prática e direta no processo de formação e manutenção de coalizões governamentais, conferindo maior robustez e credibilidade às suas respostas sobre os mecanismos e fatores que influenciam essa dinâmica.

A experiência prévia em governos de coalizão é fundamental para a compreensão dos "bens de troca" e das complexas negociações que caracterizam o presidencialismo brasileiro, conforme abordado por Abranches (1988) e Amorim Neto (2006).

**Gráfico 6 – Partido da base do governo?**



Fonte: Elaboração própria com base na aplicação de questionários.

#### 4.1.2. Fatores determinantes na participação em coalizões e benefícios mais utilizados

As questões 5 e 5.1 buscaram identificar os principais fatores que influenciam a decisão de um parlamentar em participar de uma coalizão partidária, permitindo múltiplas escolhas. Os resultados, apresentados na tabela correspondente, são bastante reveladores.

Com efeito, observando-se de forma específica, podemos constatar que 3 dos respondentes admitiram, unicamente, que a “ideologia” foi fator decisivo para apoiar o governo. Porém, se observarmos as respostas daqueles que apontaram mais de um fator, verificamos que o fator “alocação de recursos para bases eleitorais” também é um fator determinante. Ou seja, para a grande maioria dos respondentes esses fatores são cruciais para a formação a base do governo.

Outras respostas como alinhamento de políticas públicas, clientelismo, receber legenda para concorrer a cargos políticos e melhor acomodação partidária, foram escolhidas por 1 respondente cada, indicando que esses parlamentares buscam maximizar suas chances de reeleição e ascensão política, um ponto amplamente discutido por Pereira e Mueller (2002, 2003). O "clientelismo" como fator adicional também aponta para a natureza transacional dessas alianças.

**Tabela 4 – Fatores que influenciam na decisão do parlamentar em fazer parte da base do governo**

|  |   |  |   |
|--|---|--|---|
| <b>5. Na sua opinião, quais são os principais fatores que influenciam a decisão do parlamentar em participar de uma coalizão partidária? (Mais de uma alternativa poderá ser escolhida).</b> | <b>5.1. Caso tenha respondido a opção "outros" na pergunta anterior, especifique quais os principais fatores:</b> |  |   |
| Resposta   | N   | Resposta   | N |
| Alocação de recursos para bases eleitorais   | 2   | Alinhamento de políticas públicas.   | 1 |
| Ideologia  | 3   | Clientelismo   | 1 |
| Ideologia, Alocação de recursos para bases eleitorais  | 6   | Melhor acomodação partidária para ser eleito, tipo coeficiente eleitoral e forças políticas internas, importante considerar os concorrentes dentro do partido, observando quem tem potencial a mais ou a menos para se eleger. | 1 |
| Ideologia, Alocação de recursos para bases eleitorais, Outros  | 2   | Receber legenda para concorrer a cargos eletivos   | 1 |
| Ideologia, Recompensas ministeriais, Alocação de recursos para bases eleitorais  | 1   |  |   |
| Outros   | 1   |  |   |
| Recompensas ministeriais, Alocação de recursos para bases eleitorais   | 2   |  |   |
| Recompensas ministeriais, Alocação de recursos para bases eleitorais, Outros.  | 1   |  |   |
| Total  | 18  |  |   |

Fonte: Elaboração própria com base na aplicação de questionários.

A questão 6 procurou analisar o tipo de benefício mais utilizado pelos governos para obter apoio parlamentar. As respostas descritas na Tabela 2 mostram que "nomeações em ministérios e cargos públicos", "execução em emendas parlamentares" e "recursos públicos para as bases eleitorais" reforçam a percepção de que os dois principais "bens de troca" identificados na literatura (a distribuição de cargos, a concessão de espaços de poder e a liberação de emendas parlamentares) são, de fato, os mecanismos mais empregados pelo Executivo para angariar apoio.

A "atenção e respeito" como benefício adicional, embora menos tangível, sugere a importância das relações interpessoais e da construção de confiança no complexo jogo político, um aspecto que, embora não central na hipótese, adiciona uma camada de nuance à compreensão das negociações.

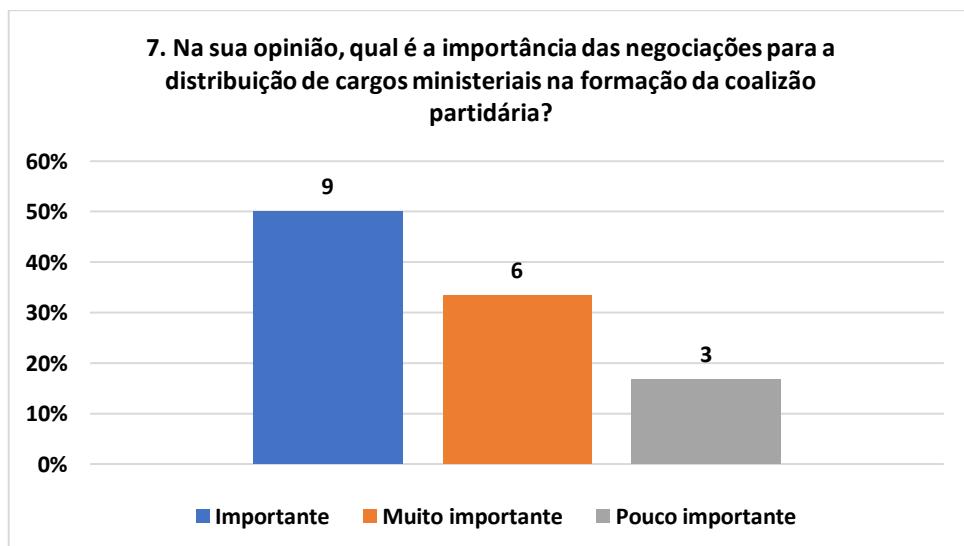
**Tabela 5 – Principais benefícios utilizados pelos governos para conseguir apoio parlamentar**

| <b>6. Com base na sua experiência, qual o tipo de benefício mais utilizado pelos governos para obter o apoio parlamentar?</b> | <b>6.1. Caso tenha respondido a opção "outros" na pergunta anterior, especifique quais benefícios a que se refere:</b> |   |   |
|---|--|---|---|
| Respostas   | N  | Respostas   | N |
| Execução em emendas parlamentares   | 8  | Atenção e respeito do governante com o parlamentar. | 1 |
| Outros  | 1  |   |   |
| Recursos públicos para as bases eleitorais  | 9  |   |   |
| Total   | 18   |   |   |

Fonte: Elaboração própria com base na aplicação de questionários.

#### 4.1.3. A Importância das negociações ministeriais e o impacto dos benefícios nas decisões parlamentares

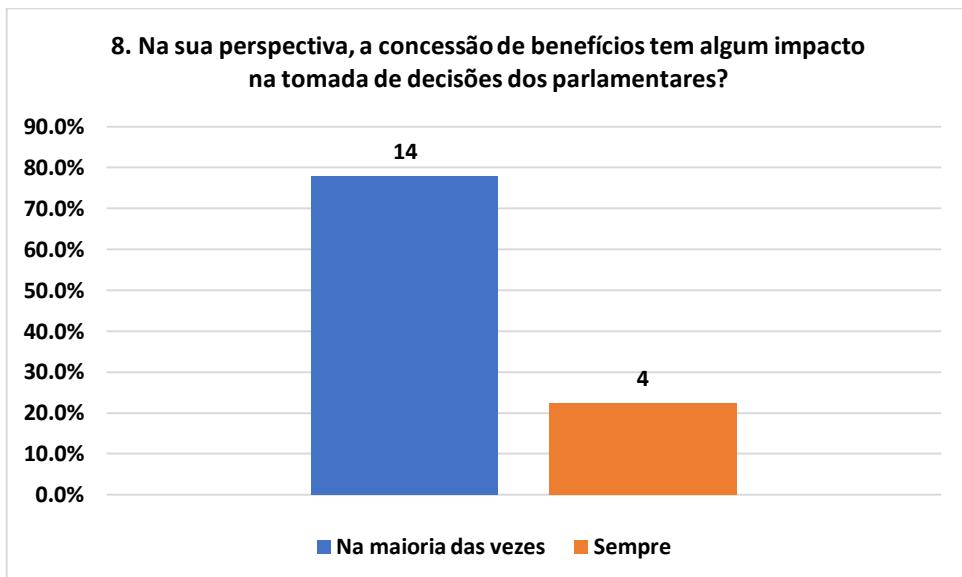
A questão 7 investigou a importância das negociações para a distribuição de cargos ministeriais na formação da coalizão partidária. O Gráfico 7 revela que 6 respondentes consideram as negociações “muito importantes” e 9, “importantes”, respectivamente. Verifica-se que nenhum dos respondentes classificou as negociações como “sem importância”. Este consenso entre os atores políticos demonstra que a distribuição de cargos é percebida como uma ferramenta política de poder inquestionável, conforme discutido por Bertholini e Pereira (2017).

**Gráfico 7 – Importância das negociações para a distribuição de cargos**

Fonte: Elaboração própria com base na aplicação de questionários.

Constatou-se que é unânime entre os respondentes que a concessão de benefícios é fundamental para a tomada de decisões parlamentares. A questão 8, descrita na Tabela 6 evidencia que 14 dos respondentes concordam que, na maioria das vezes, os benefícios são fundamentais e 4 concordam plenamente que os benefícios sempre causam um impacto nas decisões parlamentares.

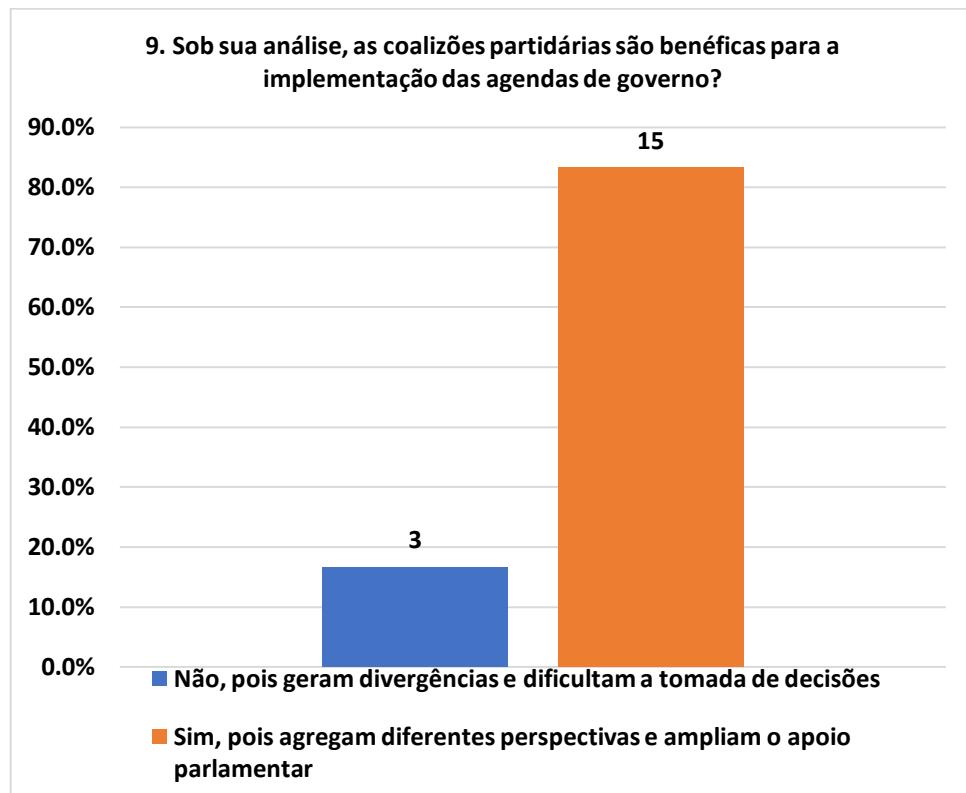
**Gráfico 8 - Impacto da concessão de benefícios na tomada de decisões parlamentares**



Fonte: Elaboração própria com base na aplicação de questionários.

A questão 9 procura analisar a percepção dos entrevistados sobre as coalizões e sua importância para a implementação das agendas governamentais. Verificou-se que a grande maioria (15 entrevistados) concorda que as coalizões são importantes para a implementação das agendas governamentais, enquanto, 3 discordam dessa afirmação e admitem que, as coalizões podem gerar divergências e, consequentemente, dificultar a tomada de decisões.

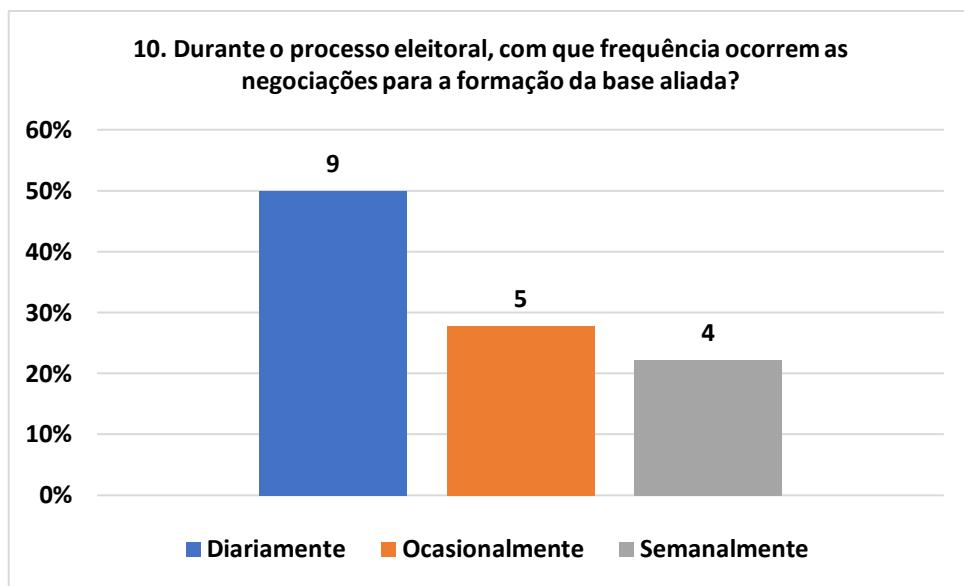
**Gráfico 9 - A importância das coalizões para a implementação das agendas dos governos**



A questão 10 analisa a percepção dos entrevistados sobre a frequência com que ocorrem as negociações para a formação da base aliada. Os resultados, evidenciados no Gráfico 8, mostram que, segundo os entrevistados, 9 apontam que as negociações acontecem diariamente, 5 afirmam que acontecem ocasionalmente e 4 destacam que as negociações são semanais.

Essas divergências em relação à percepção sobre as negociações são compreensíveis, pois dependem da experiência e do grau de aproximação do ator político com o partido e o Poder Executivo.

**Gráfico 10 – Frequência das negociações para formação da base aliada**



Fonte: Elaboração própria com base na aplicação de questionários.

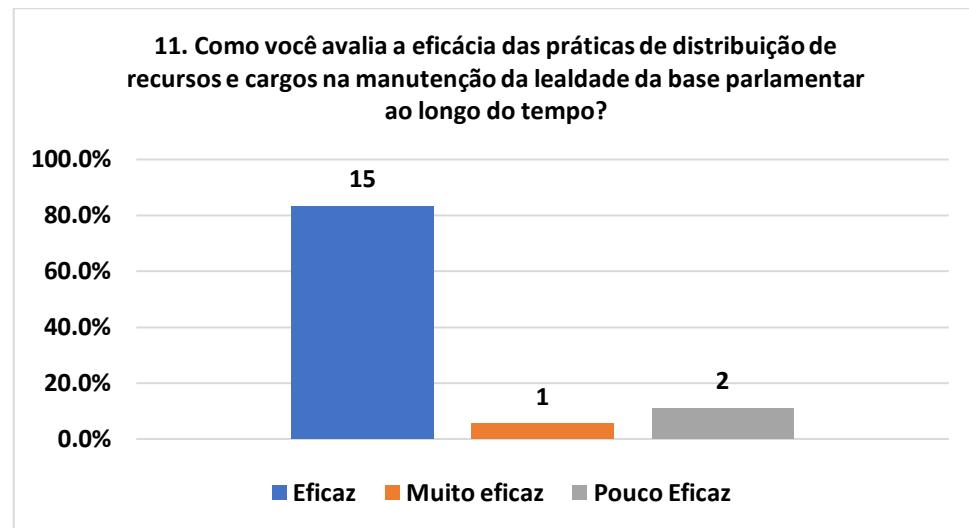
Conclui-se que os resultados são contundentes e confirmam a premissa de que os "bens de troca" não são meros símbolos, mas instrumentos eficazes que moldam o comportamento legislativo. A influência direta dos benefícios na tomada de decisões dos parlamentares é um indicativo claro da natureza transacional do presidencialismo de coalizão, no qual o apoio não é incondicional, mas condicionado à manutenção de incentivos.

#### 4.1.4. Eficácia da distribuição de recursos e cargos na manutenção da lealdade e mecanismos de coesão

A questão 11 avaliou a eficácia das práticas de distribuição de recursos e cargos na manutenção da lealdade da base parlamentar ao longo do tempo. O Gráfico 11 comprova que a maioria (15 respondentes) considera essas práticas como "eficaz", enquanto 1 apontou como "muito eficaz" e 2 afirmaram que essas práticas são "pouco eficaz". Ao analisarmos o gráfico atentamente, concluímos que todos os respondentes concordam que essa prática possui algum grau de eficácia.

Esse consenso reforça a ideia de que, apesar das críticas e dos custos políticos, a distribuição de cargos e recursos é uma estratégia funcional e amplamente reconhecida pelos próprios atores como um meio de assegurar a coesão e a lealdade da base aliada. Isso se alinha com a visão de que o Executivo utiliza um "arsenal de instrumentos institucionais" para proporcionar "melhores retornos eleitorais para os parlamentares" (Pereira e Mueller, 2003).

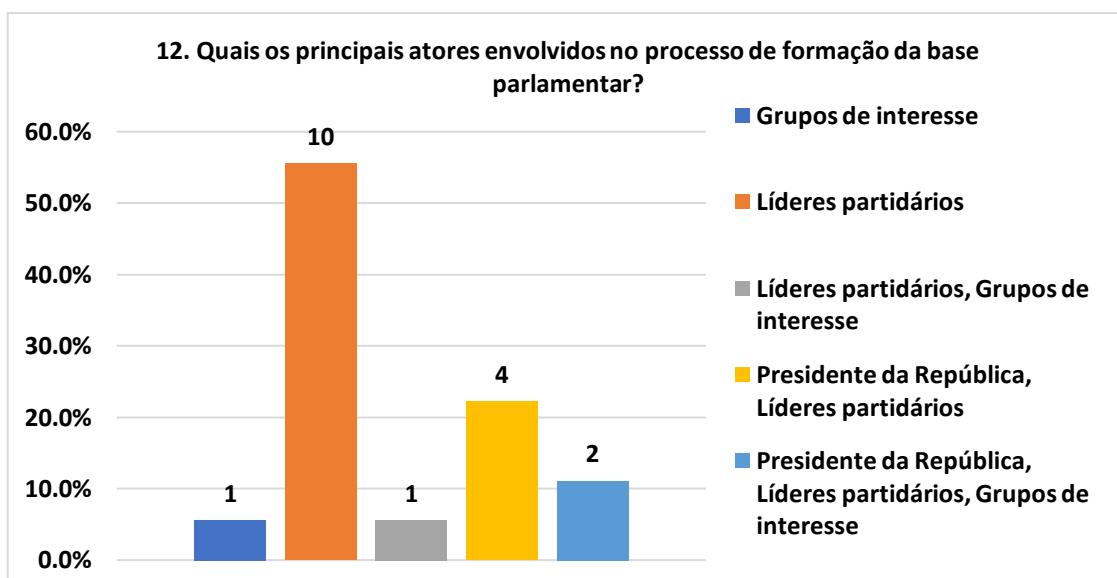
**Gráfico 11 – Avaliação da prática de distribuição de recursos para manutenção da lealdade da base**



Fonte: Elaboração própria com base na aplicação de questionários.

A questão 12 identifica os principais atores no processo de formação da base parlamentar. Segundo os respondentes, 10 citaram os líderes partidários; 4 mencionaram tanto o presidente da República quanto os líderes; e 4 fizeram referência, também, aos grupos de interesse. Destaque-se que a grande maioria, embora cite mais de um ator, reconhece que o Poder Executivo é o principal líder das negociações.

**Gráfico 12 – Principais envolvidos no processo de formação da bancada parlamentar**



Fonte: Elaboração própria com base na aplicação de questionários.

A questão 13, por sua vez, buscou identificar os principais mecanismos que os governos utilizam para garantir a coesão da coalizão durante votações importantes. A Tabela 6 aponta que "emendas parlamentares" foi a opção mais escolhida (13 respondentes) seguida por "distribuição de cargos" (3 respondentes). Outros mencionaram que "o respeito ao partido e políticos" também são mecanismos utilizados para o governo garantir a coesão da coalizão partidária.

**Tabela 6 – Principais mecanismos para garantia da coesão da coalizão**

| <b>13. Em sua experiência, quais são os principais mecanismos que os governos utilizam para garantir a coesão da coalizão durante votações importantes?</b> |                        | <b>13.1. Caso tenha respondido a opção "outros" na pergunta anterior, especifique quais os principais mecanismos:</b> |  |   |
|---|------------------------|---|--|---|
|   |                        | N   |  | % |
| Válido  | Distribuição de cargos | 3   | Atenção e respeito.                                  | 1 |
|   | Emendas parlamentares  | 13  | Todas as três primeiras alternativas da pergunta 13. | 1 |
|   | Outros                 | 2   |  |   |
|   | Total                  | 18  |  |   |

Fonte: Elaboração própria com base na aplicação de questionários.

Este resultado reitera a primazia das emendas parlamentares e da distribuição de cargos como ferramentas de coesão, especialmente em momentos críticos de votação. A baixa relevância das "negociações ideológicas" novamente sugere que o pragmatismo e a busca por benefícios concretos superam o alinhamento programático na dinâmica cotidiana do Congresso Nacional.

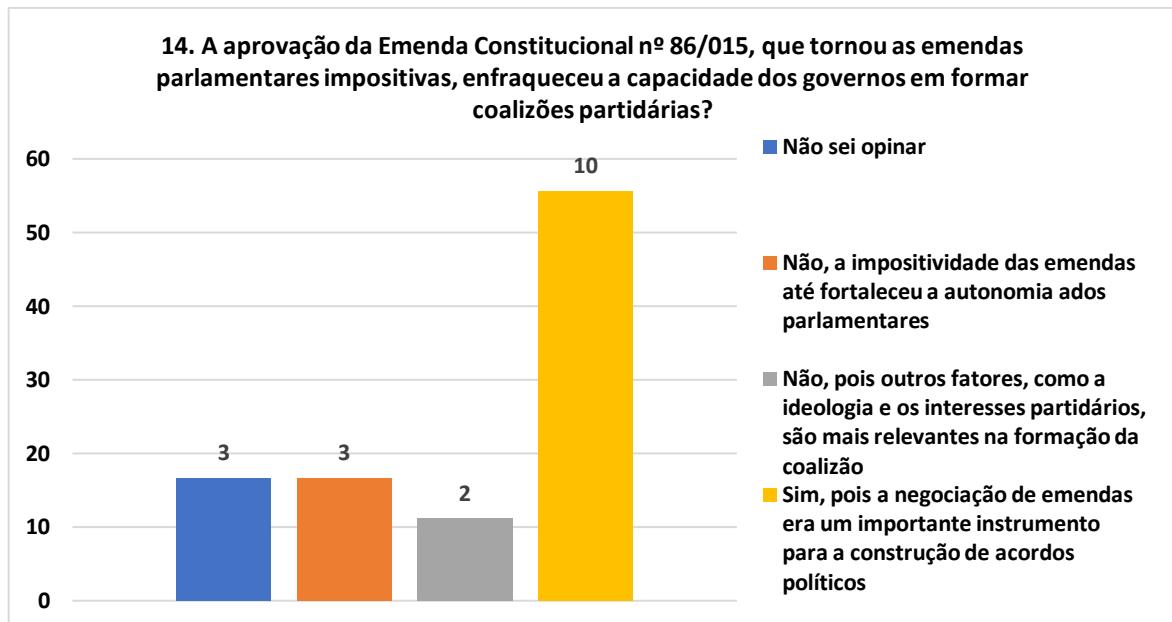
#### 4.1.5. O Impacto da Emenda Constitucional nº 86/2015 e a Relação Executivo-Legislativo

A questão 14 abordou um ponto crucial do referencial teórico: se a aprovação da Emenda Constitucional nº 86/2015, que tornou as emendas parlamentares impositivas, enfraqueceu a capacidade dos governos em formar coalizações partidárias. O Gráfico 11 mostra uma divisão de opiniões, mas com uma tendência clara.

Conforme os dados, 10 respondentes afirmaram que "sim, pois a negociação de emendas era um importante instrumento para a construção de acordos políticos", enquanto 3 assinalaram que "não, a impositividade das emendas até fortaleceu a autonomia dos

parlamentares", e 2 responderam que "não, pois outros fatores, como a ideologia e os interesses partidários, são mais relevantes na formação da coalizão". Além disso, 3 entrevistados declararam não saber opinar sobre o assunto.

**Gráfico 13 – Análise da aprovação da Emenda Constitucional nº 86/015**



Fonte: Elaboração própria com base na aplicação de questionários.

Esses resultados evidenciam que uma parcela significativa dos respondentes reconhece o enfraquecimento do poder de barganha do Executivo em decorrência da mudança no caráter das emendas parlamentares. Contudo, uma parte considerável dos respondentes acredita que a impositividade das emendas não enfraqueceu a capacidade dos governos em formar coalizões partidárias.

Essa constatação pode ser interpretada como uma mudança na dinâmica da barganha: o Executivo perdeu parte de sua discricionariedade sobre quais emendas seriam executadas, mas a garantia de execução pode ter tornado o apoio parlamentar mais previsível e, em certa medida, mais "custoso" para o governo, que agora precisa negociar outros "bens de troca" ou o momento da liberação, conforme apontado por Guimarães (2020). A autonomia dos parlamentares, ao ter seus recursos garantidos, pode levá-los a uma postura mais assertiva nas negociações, sem necessariamente inviabilizar a formação da base, mas alterando seus termos.

As questões 15 e 15.1 buscaram caracterizar a relação entre o Executivo e o Legislativo na formação e manutenção da base parlamentar. A Tabela 7 indica que 9 respondentes descrevem a relação como "cooperativa com momentos de tensão", enquanto 6 a veem como "predominantemente conflituosa". Desse modo, pode-se afirmar que este dado reflete bem a

natureza do presidencialismo de coalizão, em que a cooperação é imperativa para a governabilidade, mas não isenta de conflitos e negociações intensas. Essa visão crítica dos atores políticos comprova a ideia de que existe um custo para o presidencialismo de coalizão, sendo a busca por recursos e cargos uma meta constante.

**Tabela 7 – Relação Executivo/Legislativo na manutenção da base parlamentar**

| <b>15. Na sua opinião, como se dá a relação entre o Executivo e o Legislativo na formação e manutenção da base parlamentar?</b> |    | <b>15.1. Caso tenha respondido a opção "outros" na pergunta anterior, especifique quais outros:</b>  |   |
|---|----|--|---|
| Resposta  | N  | Resposta   | % |
| Cooperativa com momentos de tensão  | 9  | Fisiologista. Tem um Centro (Centrão) no Congresso Nacional especializado em arrancar recursos em cada votação de interesse do Executivo. Como hoje as emendas são impositivas e garantem a manutenção de apoio das "bases municipais", essa parte do Congresso pouco se importa com a repercussão de seus votos. O Legislativo controla uma grande parte do orçamento e sempre quer mais mesmo o Regime sendo presidencialista. | 1 |
| Outro   | 2  | Não há uma relação direta  | 1 |
| Predominantemente conflituosa   | 6  |  |   |
| Predominantemente cooperativa   | 1  |  |   |
| Total   | 18 |  |   |

Fonte: Elaboração própria com base na aplicação de questionários.

#### 4.1.6. Influência das Coalizões na Independência do Legislativo e nas Decisões de Voto

A questão 16 perguntou se as coalizões governamentais influenciam a independência do Legislativo em relação ao Executivo. A Tabela 8 mostra que 11 dos respondentes afirmaram que "sim, mas de forma moderada", e 6 responderam que "sim, de forma significativa". Ou seja, existe um consenso entre os respondentes de que, as coalizões influenciam a independência do Poder Legislativo, embora em graus diferentes.

Esses resultados sugerem que, embora a Constituição Federal de 1988 tenha fortalecido o Congresso Nacional, a necessidade de formar e manter coalizões para a

governabilidade acaba por criar uma interdependência que, na prática, limita a autonomia plena do Legislativo.

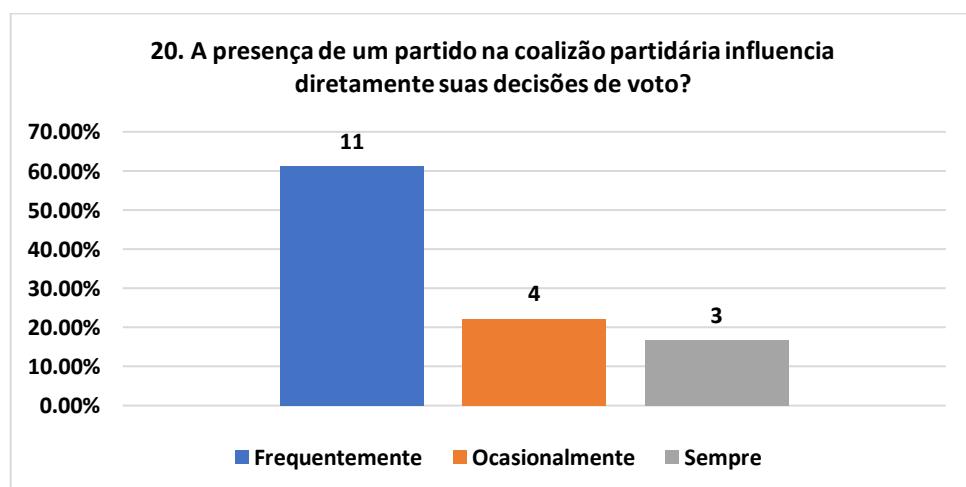
**Tabela 8 – Coalizões governamentais e a independência do Legislativo em relação ao Executivo**

|   |          |  |          |
|---|----------|--|----------|
| <b>16. Você considera que as coalizões governamentais influenciam a independência do Legislativo em relação ao Executivo?</b> |          | <b>16.1. Caso tenha respondido a opção "outros" na pergunta anterior, especifique quais outros:</b>  |          |
| <b>Respostas</b>  | <b>N</b> | <b>Respostas</b>   | <b>N</b> |
| Outros  | 1        | A pergunta esta mal colocada. Se ha uma coalizão governamental se entende de que seria de apoio ao Governo então o principal não seria a "independência" em relação ao governo | 1        |
| Sim, de forma significativa   | 6        |  |          |
| Sim, mas de forma moderada  | 11       |  |          |
| Total   | 18       |  |          |

Fonte: Elaboração própria com base na aplicação de questionários.

A questão 20 investigou se a presença de um partido na coalizão partidária influencia diretamente suas decisões de voto. O Gráfico 14 indica que 11 pessoas afirmaram que “frequentemente”, seguidos de 4 que optaram por “ocasionalmente” e “sempre”. Importante destacar que nenhum respondente optou por “raramente”. Este resultado demonstra a existência de uma disciplina partidária dentro das coalizões, onde a adesão ao governo se traduz em alinhamento nas votações. Isso é crucial para a capacidade do Executivo de aprovar sua agenda legislativa, mesmo em um ambiente multipartidário, como é o caso do Brasil.

**Gráfico 14 – Influência do partido de coalizão na decisão dos votos**



Fonte: Elaboração própria com base na aplicação de questionários.

As questões 21 e 21.1, por sua vez, aprofundaram essa temática, indagando se a coalizão partidária tende a apoiar os governos independentemente do conteúdo das propostas legislativas. A Tabela 9 mostra que 12 respondentes afirmaram que “depende do tema”, enquanto 3 responderam que “sim, na maioria dos casos”.

**Tabela 9 – Coalizão e o apoio ao governo**

| <b>21. Em sua visão, a coalizão partidária tende a apoiar os governos independentemente do conteúdo das propostas legislativas?</b> |    | <b>21.1. Caso tenha respondido a opção "outros" na pergunta anterior, especifique quais outros:</b>   |   |
|---|----|---|---|
| Respostas   | N  | Respostas   | % |
| Depende do tema   | 12 | A tradição brasileira é de partidos formados em cima dos interesses do segmento político pouco interessando a ideologia, salvo raríssimos exemplos. Como qualquer governo que tenha propostas vai sempre estar participando de uma relação espoliativa onde se "vende" o posicionamento com uma resistência muito frequente | 1 |
| Não, há resistência frequente   | 2  |   |   |
| Outro   | 1  |   |   |
| Sim, na maioria dos casos   | 3  |   |   |
| Total   | 18 |   |   |

Fonte: Elaboração própria com base na aplicação de questionários.

Com base nesses dados, verifica-se que, embora os integrantes das coalizações tenham a tendência de votar de acordo com o grupo a que fazem parte, existem certas matérias mais sensíveis ou ideologicamente mais complexas e que exigem flexibilidade do parlamentar. Essa visão reforça a ideia de que o apoio não é gratuito e que a negociação é uma constante, mesmo para pautas que, em tese, deveriam ser de interesse comum da coalizão.

#### 4.1.7. Estratégias do Executivo, Papel das Lideranças e Impacto na Aprovação de Projetos

As questões 17 e 17.1 procuraram analisar a percepção dos respondentes sobre as principais estratégias adotadas pelo Poder Executivo para influenciar a agenda legislativa e assegurar o apoio parlamentar. Conforme os dados da Tabela 10, evidencia-se que a negociação direta com os líderes partidários é a principal estratégia, seguida pela concessão de emendas

parlamentares. Já as nomeações para cargos estratégicos também foram mencionadas, sendo citadas por apenas 2 entrevistados.

**Tabela 10 – Estratégias utilizadas pelo executivo para influenciar a agenda legislativa**

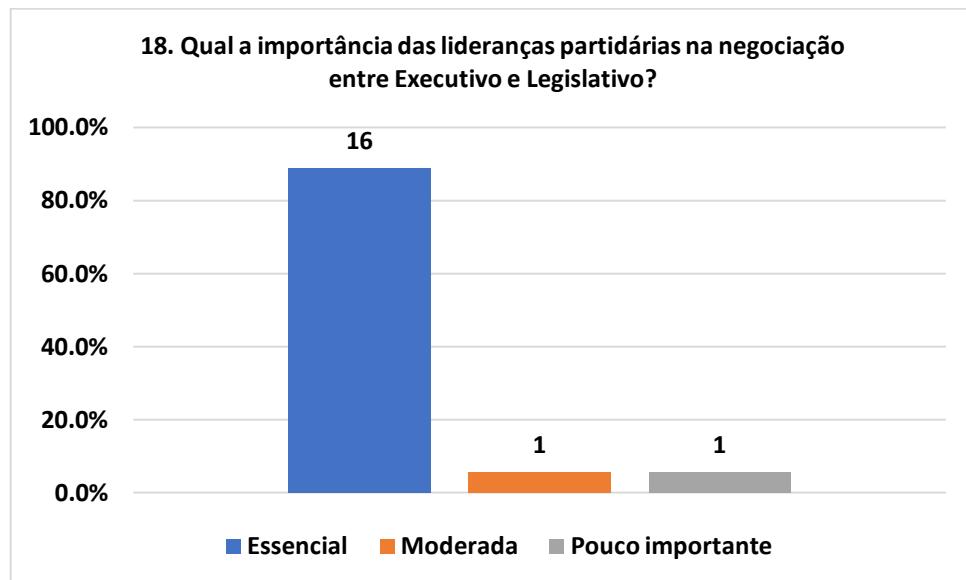
| <b>17. Quais são as principais estratégias utilizadas pelo Executivo para influenciar a agenda legislativa e assegurar apoio parlamentar?</b> |    | <b>17.1. Caso tenha respondido a opção "outros" na pergunta anterior, especifique quais outros:</b> |   |
|---|----|---|---|
| Respostas   | N  | Respostas   | N |
| Concessão de emendas parlamentares  | 7  | As três alternativas da pergunta 17   | 1 |
| Negociação direta com líderes partidários   | 8  |   |   |
| Nomeação para cargos estratégicos   | 2  |   |   |
| Outros  | 1  |   |   |
| Total   | 18 |   |   |

Fonte: Elaboração própria com base na aplicação de questionários.

Este resultado demonstra que o Executivo emprega diferentes estratégias de forma combinada para garantir seu apoio parlamentar. Dessa forma, tanto a negociação direta com as lideranças partidárias quanto a concessão de emendas, bem como a nomeação para cargos estratégicos, são reconhecidas como ferramentas essenciais, o que confirma a hipótese de que esses elementos constituem os principais "bens de troca" utilizados para garantir a formação da base parlamentar.

A questão 18 abordou especificamente a importância das lideranças partidárias na negociação entre Executivo e Legislativo. O Gráfico 15 revela que 16 dos respondentes consideraram sua atuação como “essencial”. Essa percepção quase unânime sobre a essencialidade das lideranças partidárias reforça a compreensão de que a articulação política no Congresso Nacional é efetivamente mediada por esses atores, os quais detêm a capacidade de mobilizar suas bancadas e negociar em nome de seus partidos.

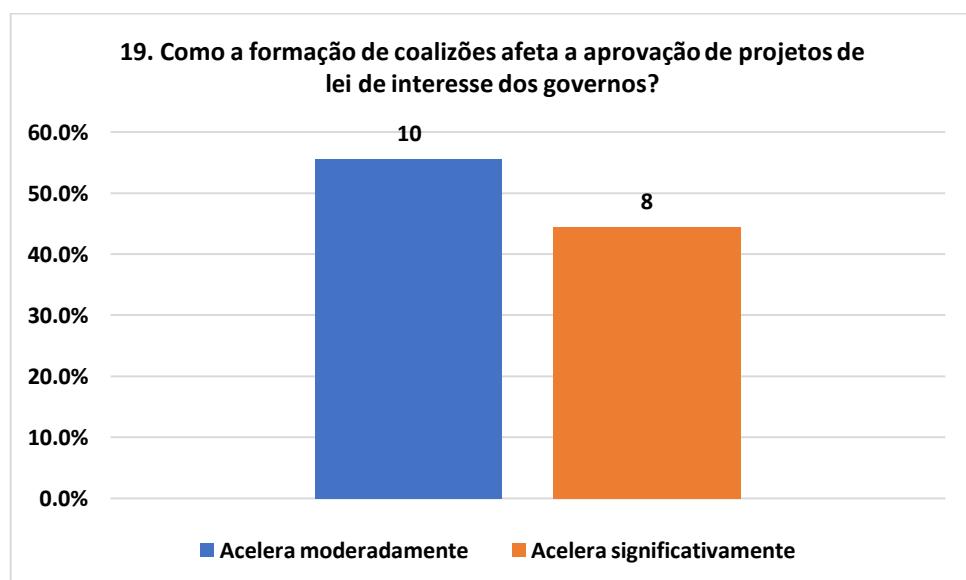
**Gráfico 15 – Importância das lideranças partidárias na negociação com o Poder Executivo**



Fonte: Elaboração própria com base na aplicação de questionários.

No que diz respeito às coalizões, a questão 19 investigou de que maneira a formação de coalizões afeta a aprovação de projetos de lei de interesse dos governos. O Gráfico 16 mostra que 10 acreditam que "acelera moderadamente", enquanto 8 acreditam que "acelera significativamente". Vale destacar que nenhum dos respondentes indicou que "não afeta" ou que "gera atrasos e complicações".

**Gráfico 16 – Coalização e a aprovação de projetos de leis**



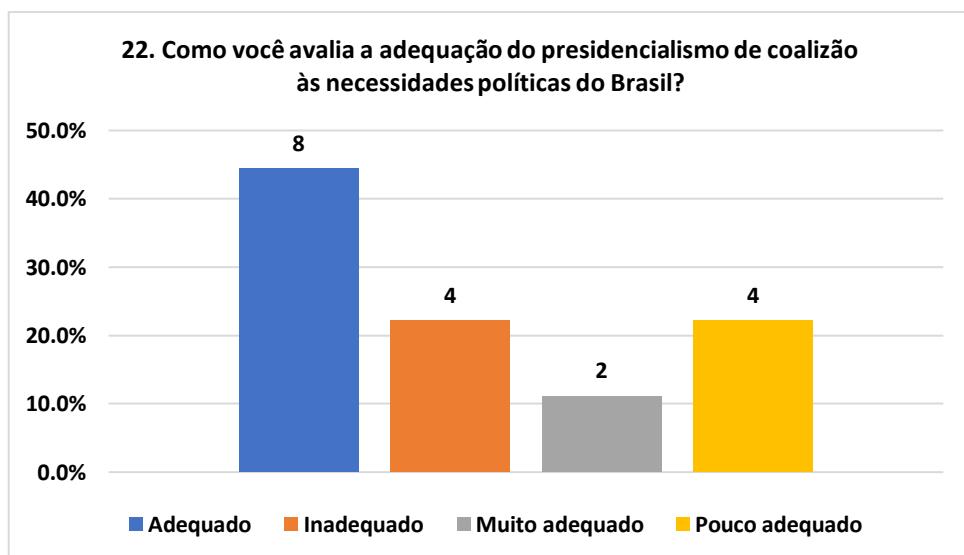
Fonte: Elaboração própria com base na aplicação de questionários.

Esse resultado constitui um forte indicativo de que, a despeito dos custos e da complexidade envolvidos, as coalizões são percebidas como um mecanismo eficaz para a governabilidade, viabilizando que o Executivo promova sua agenda legislativa. De fato, a aceleração na aprovação de projetos representa um dos principais objetivos inerentes à formação de uma base parlamentar, sendo que os dados obtidos confirmam que esse objetivo é, em grande parte, alcançado.

#### 4.1.8. Adequação, Problemáticas e Sustentabilidade do Presidencialismo de Coalizão

A questão 22 buscou a avaliação dos respondentes sobre a adequação do presidencialismo de coalizão às necessidades políticas do Brasil. O Gráfico 17 mostra que 8 o consideram "adequado". Já 4 o consideram “inadequado” e “pouco adequado”. Por fim, 2 o classificam como “Muito adequado”.

**Gráfico 17 – Presidencialismo de coalizão e as necessidades políticas do Brasil**

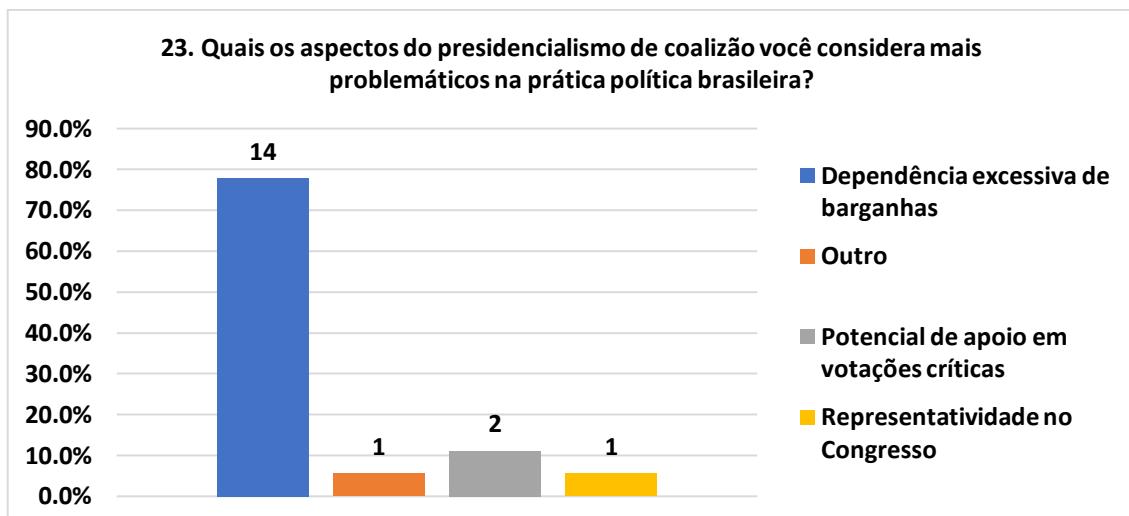


Fonte: Elaboração própria com base na aplicação de questionários.

A análise das respostas demonstra que a maioria dos respondentes possuem uma percepção de adequação acerca do presidencialismo de coalizão, sugerindo que, apesar de suas imperfeições, o modelo é visto como funcional para a realidade brasileira. Isso se alinha com a literatura que, embora crítica, reconhece a imperatividade das coalizões no Brasil (Abranches, 2018).

A questão 23 investigou os aspectos mais problemáticos do presidencialismo de coalizão na prática política brasileira. O Gráfico 18 indica que a "dependência excessiva de barganhas" foi a opção mais votada, sendo um total de 14 respondentes.

**Gráfico 18 – Aspectos problemáticos do presidencialismo**

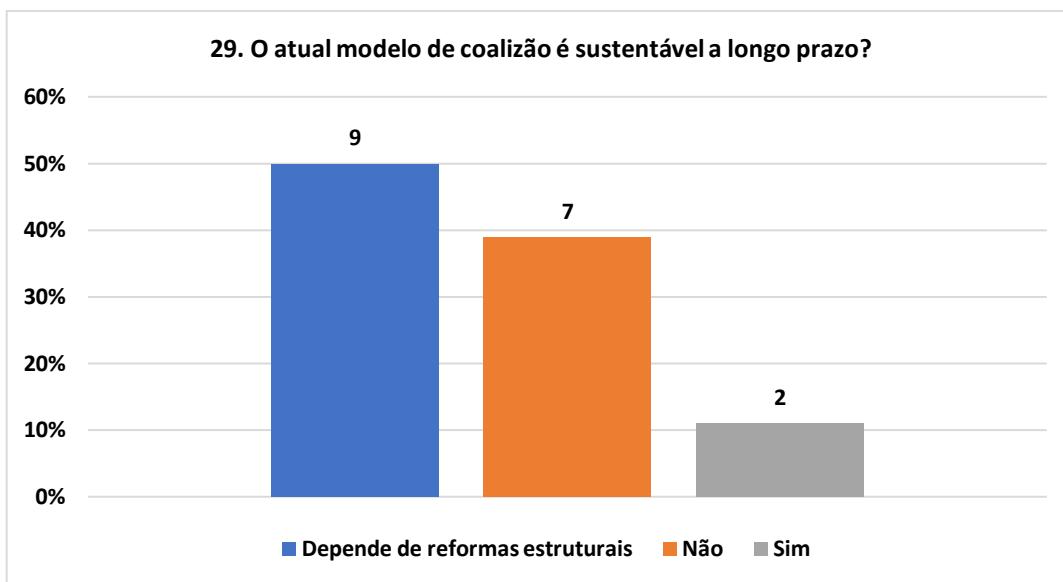


Fonte: Elaboração própria com base na aplicação de questionários.

Este resultado é crucial para a discussão dos custos do presidencialismo de coalizão. A "dependência excessiva de barganhas" é claramente percebida como o principal problema, o que valida a preocupação da literatura sobre o caráter transacional das relações Executivo-Legislativo. A menção ao "atual controle do orçamento pelo Congresso Nacional" como um aspecto problemático reforça a análise da questão 14 sobre o impacto da impositividade das emendas, sugerindo que essa mudança, embora possa ter fortalecido a autonomia parlamentar, também gerou um desequilíbrio no controle orçamentário, com o Legislativo exercendo um poder significativo sobre a alocação de recursos.

A questão 29 questionou se o atual modelo de coalizão é sustentável a longo prazo. O Gráfico 19 mostra que 9 respondentes afirmaram que “depende de reformas estruturais”, seguido de 7 que acreditam que o modelo não é sustentável. Apenas 2 optaram por “sim” como resposta.

**Gráfico 19 – Atual modelo de coalizão do Brasil**



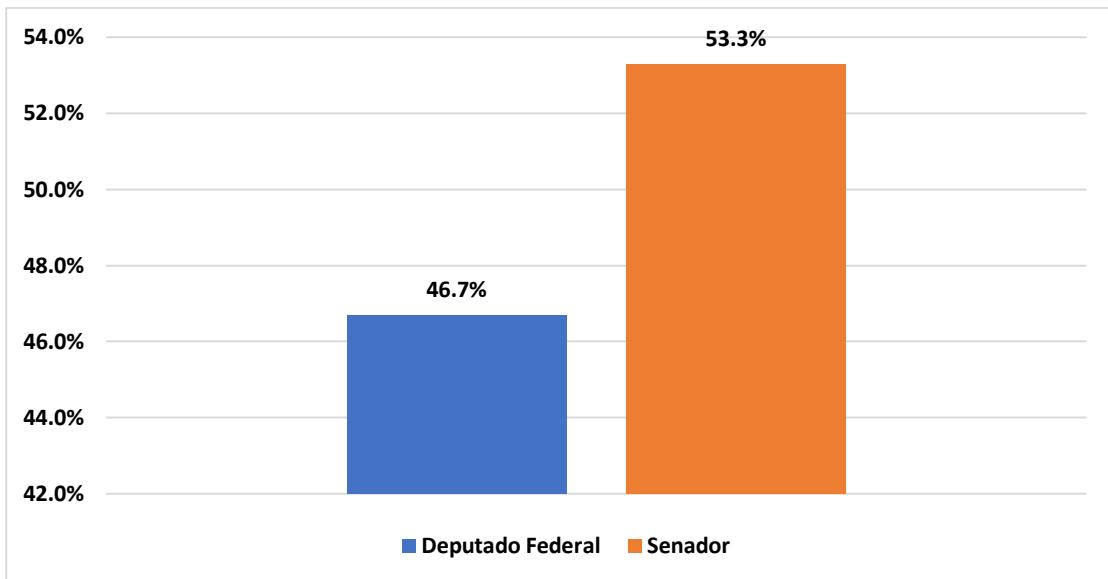
Fonte: Elaboração própria com base na aplicação de questionários.

#### 4.1.9 A Percepção dos Políticos Sobre o Presidencialismo de Coalizão (2011 – 2015)

Esta segunda parte da abordagem empírica tem por objetivo analisar a percepção dos políticos em relação ao presidencialismo de coalizão no Brasil, isto é, as estratégias utilizadas para formar a base do governo e viabilizar a governança. Para tanto, o recorte temporal está dividido em três momentos, a saber: 2011 a 2015, 2016 a 2018 e 2019 a 2022, correspondendo aos mandatos da ex-presidente Dilma Rousseff, ao mandato do ex-presidente Michel Temer e ao mandato do ex-presidente Jair Bolsonaro, respectivamente. Esclareça-se, ainda, que a classificação ideológica dos partidos políticos foi feita seguindo os critérios estabelecidos por Bolognesi, Ribeiro e Codato (2023).

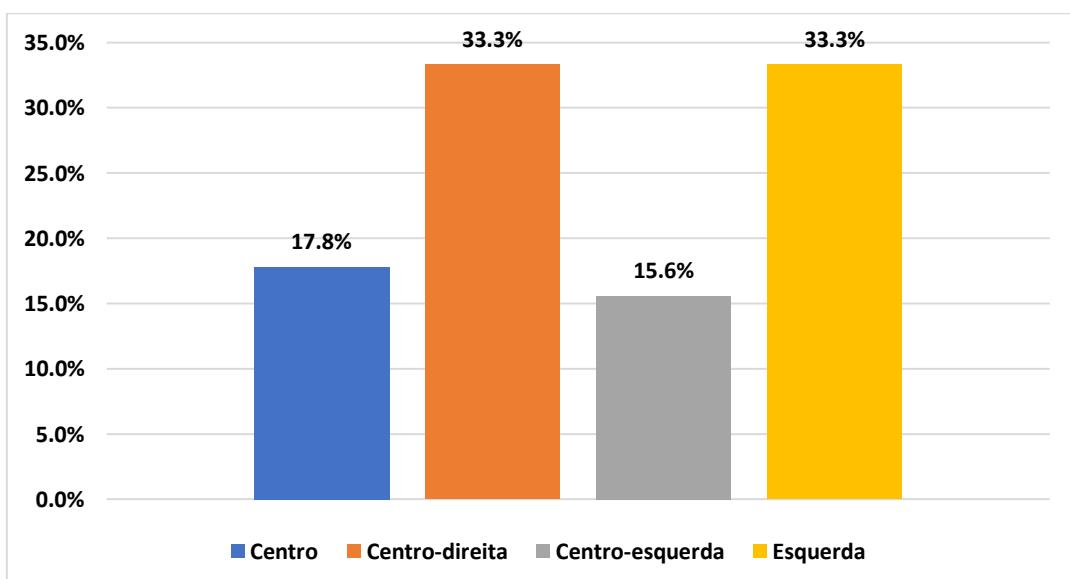
As percepções aqui apresentadas foram proferidas por deputados federais e senadores em entrevistas, discursos ou em publicações em suas redes sociais. A análise terá início com as percepções referentes aos anos de 2011 a 2015, período em que o país estava sendo governado pela ex-presidente Dilma Rousseff.

Conseguimos localizar 50 manifestações de percepção dos políticos, divididas entre deputados federais e senadores. Desse total, 46,7% eram deputados federais e 53,3% eram senadores. Nota-se, portanto, um certo equilíbrio e diversidade de opiniões, tendo em vista os cargos ocupados por tais políticos.

**Gráfico 20- Cargo Político (2011-2016)**

Fonte: Elaboração própria com base em portais de notícias.

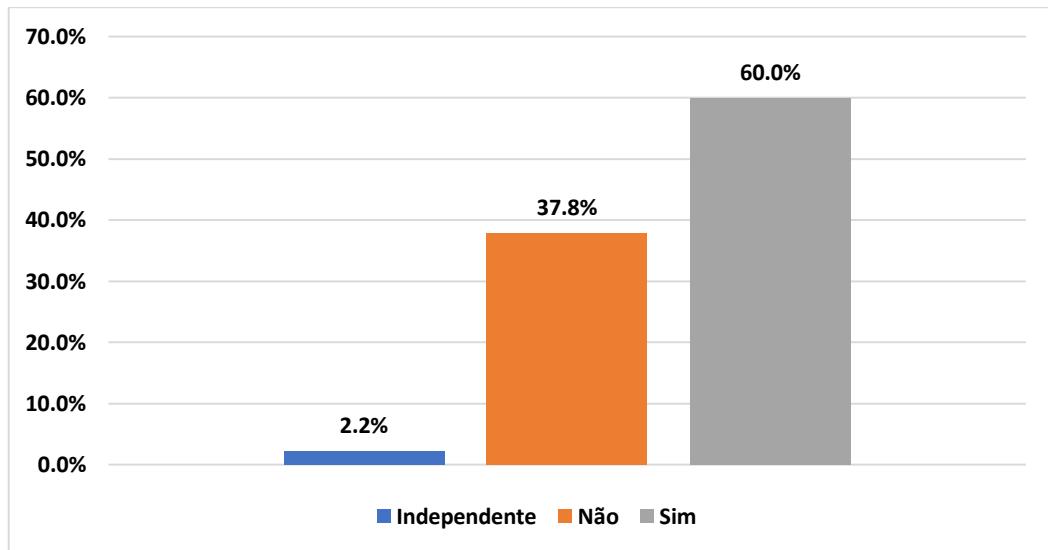
Percebe-se que o aspecto ideológico é uma característica importante para avaliar a posição dos políticos em relação ao presidencialismo de coalizão. Conforme o Gráfico 21, o perfil político-ideológico dos contemplados na pesquisa está bem diversificado, haja vista que há políticos distribuídos entre centro, centro-direita, centro-esquerda e esquerda. É importante ressaltar, ainda, que os políticos que se identificam como sendo de centro-direita e esquerda, são os que mais estão presentes na pesquisa, representando 33,3% cada.

**Gráfico 21 - Posicionamento ideológico**

Fonte: Elaboração própria com base em portais de notícias.

Quanto às informações, discursos e publicações coletadas, proferidas pelos políticos, 60% deles faziam parte da base do governo, 37,8% não faziam parte da base e 2,2% se declaravam independentes, ou seja, atuavam como políticos neutros em suas decisões. Essa informação é importante para entendermos como os políticos pensam em relação ao assunto abordado.

**Gráfico 22 - Base do Governo**

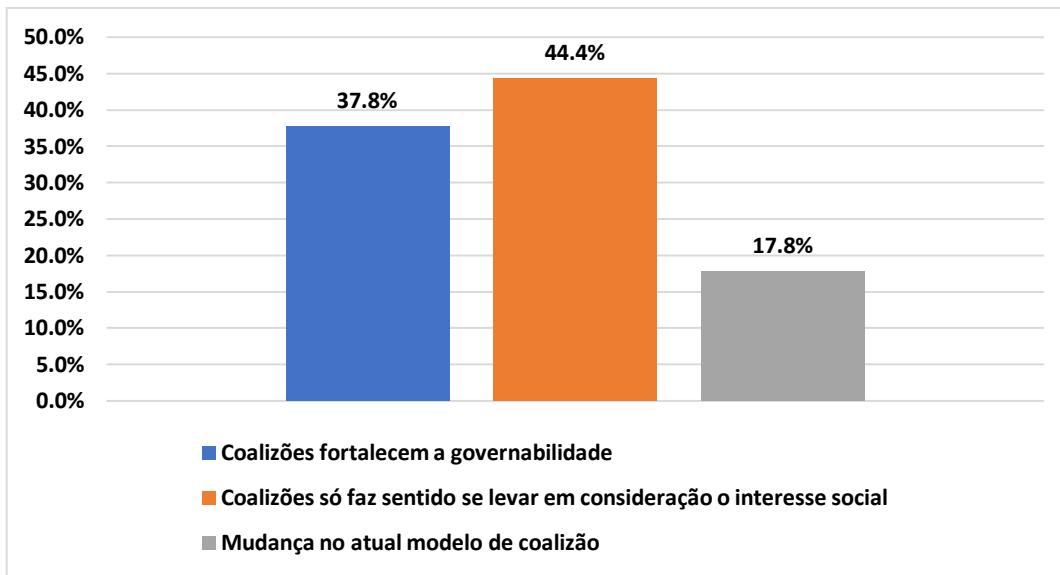


Fonte: Elaboração própria com base em portais de notícias.

As falas, discursos e publicações dos políticos foram categorizados em três dimensões, a saber, aqueles que afirmam que as coalizões fortalecem a governabilidade, os que sugerem que as coalizões só fazem sentido se levar em consideração o interesse social e aqueles que afirmam que o modelo de coalizão utilizado no Brasil precisa passar por mudanças.

Nesse sentido, de acordo com o Gráfico 23, observa-se que a maioria dos políticos contemplados na pesquisa concordam que as coalizões entre o Poder Executivo e Legislativo, só fazem sentido se levarem em consideração o interesse social.

**Gráfico 23 - Percepção sobre o presidencialismo de coalizão**

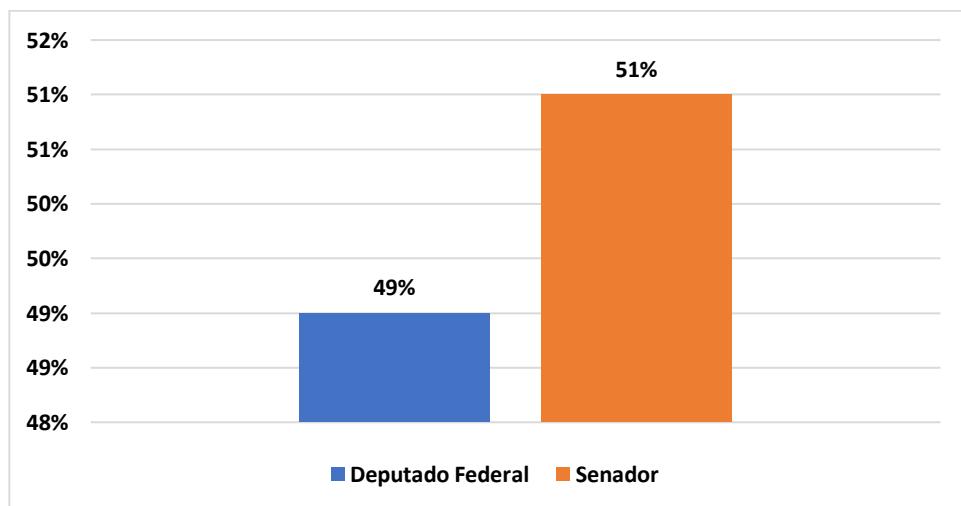


Fonte: Elaboração própria com base em portais de notícias.

#### 4.1.10 A Percepção dos Políticos Sobre o Presidencialismo de Coalizão (2016 – 2018)

Para os anos de 2016 a 2018, foram coletadas 50 manifestações de percepção dos políticos sobre o presidencialismo de coalizão no Brasil. Desse total, 51% eram senadores e 49% eram deputados federais, os quais estão distribuídos nas cinco regiões do país. Essa distribuição é importante e representativa, tendo em vista que se trata de cargos distintos, mas que fazem parte das negociações e estratégias para a composição da base governista.

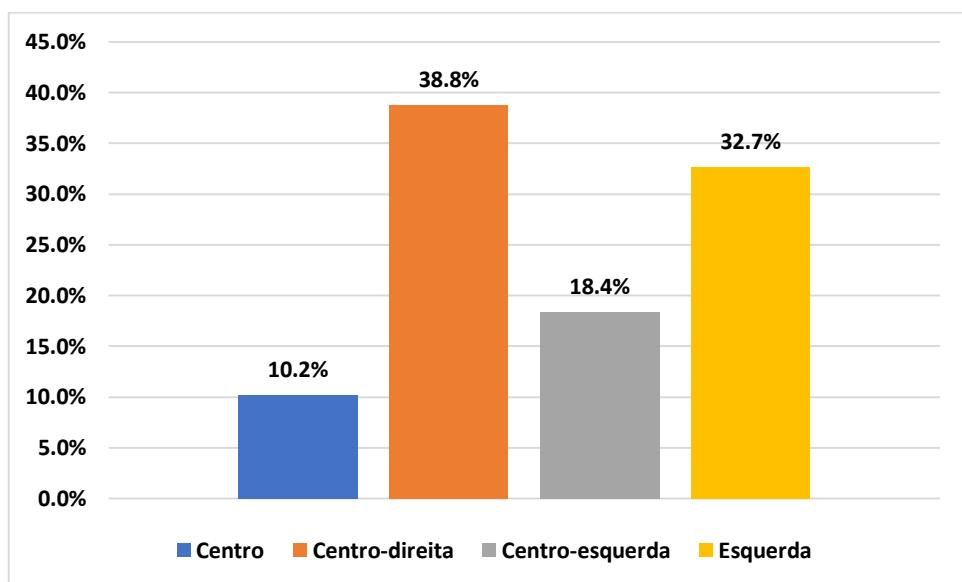
**Gráfico 24 - Cargo Político (2016-2019)**



Fonte: Elaboração própria com base em portais de notícias.

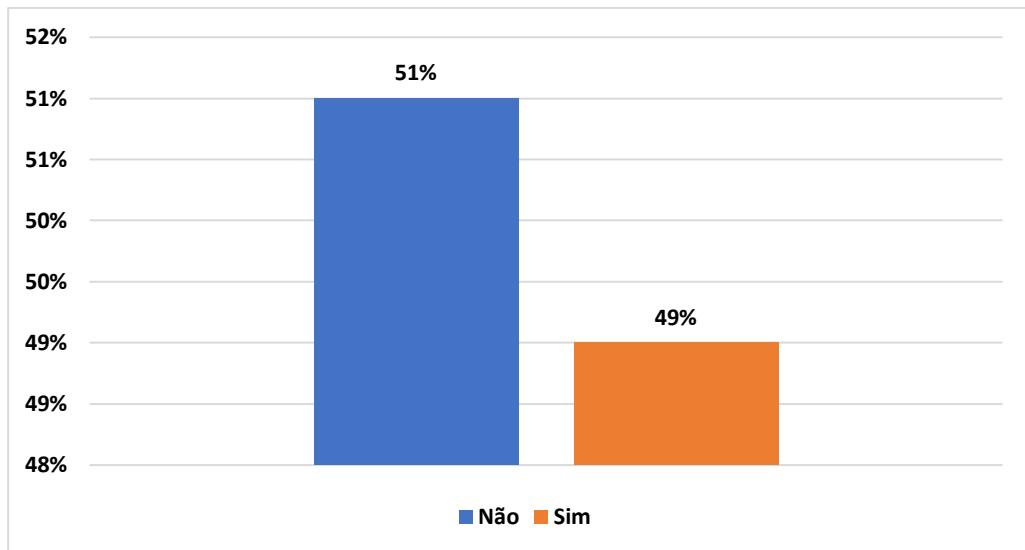
Do total dos participantes da pesquisa, 38,8% faziam parte de partidos considerados de centro-direita, 32,7% pertenciam a partidos de esquerda, 18,4% vinham de centro-esquerda e 10,2% eram de centro. É importante ressaltar que o período analisado refere-se ao governo do ex-presidente Michel Temer. Vale notar que a composição partidária em seu mandato era, em grande parte, a mesma do governo da ex-presidente Dilma Rousseff, uma vez que Temer assumiu a Presidência no primeiro ano do segundo mandato de Dilma, após o processo de *impeachment*.

**Gráfico 25 - Posicionamento Ideológico**



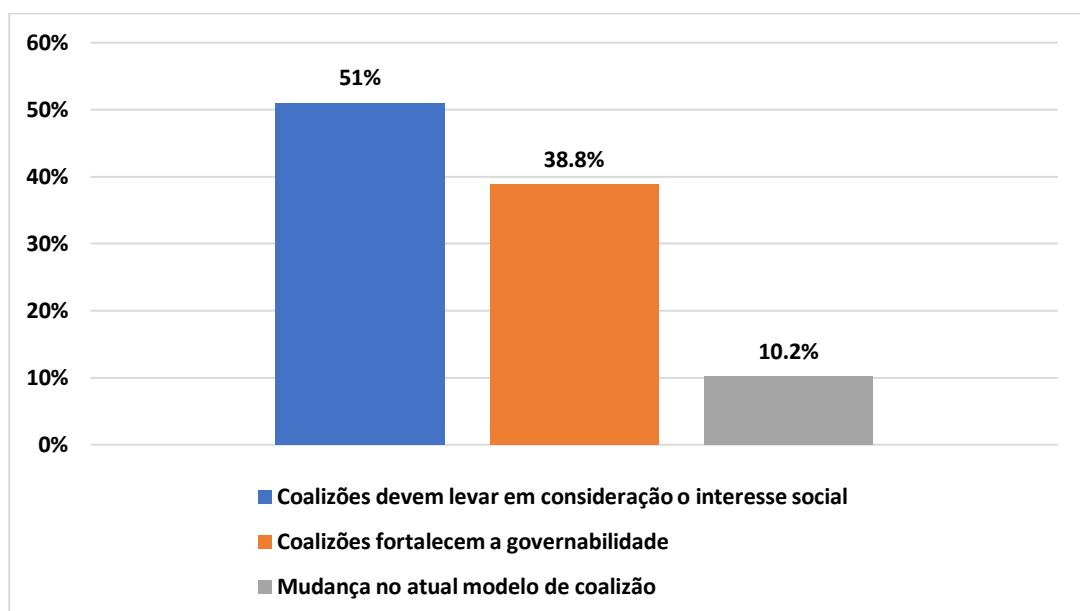
Fonte: Elaboração própria com base em portais de notícias.

Do total dos políticos analisados na pesquisa, 51% deles não faziam parte da bancada do governo e 49% integravam a base governista. Trata-se de uma distribuição interessante, que permite avaliar a percepção dos dois grupos, bem como entender se o fato de o político fazer parte da base do governo influencia na sua percepção sobre o presidencialismo de coalizão.

**Gráfico 26 - Base do Governo**

Fonte: Elaboração própria com base em portais de notícias.

Em relação à percepção dos deputados federais e senadores, obteve-se a seguinte distribuição: 51% dos políticos acreditam que as coalizões devem levar em consideração o interesse social, 38,8% consideram que as coalizões fortalecem a governabilidade e apenas 10,9% defendem que o modelo de presidencialismo de coalizão do Brasil precisa passar por mudanças.

**Gráfico 27 - Percepção sobre o presidencialismo de coalizão**

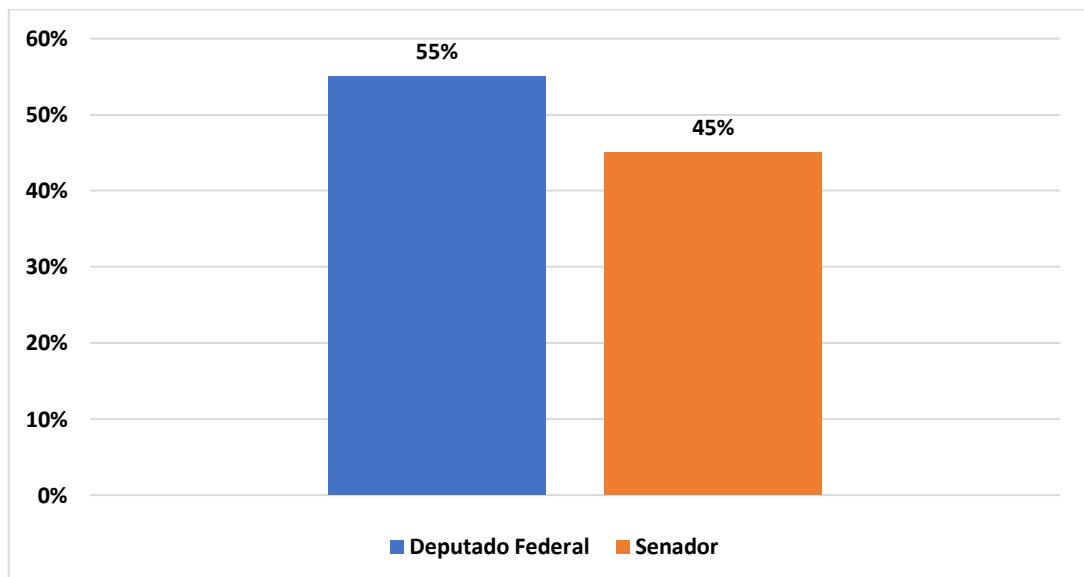
Fonte: Elaboração própria com base em portais de notícias.

#### 4.1.11 A Percepção dos Políticos Sobre o Presidencialismo de Coalizão (2019 – 2022)

Esta última análise diz respeito aos anos de 2019 a 2022. Vale destacar que, nesse período, o Brasil era governado pelo ex-presidente Jair Bolsonaro, considerado um *outsider*, pela forma como chegou ao poder e por defender um governo sem coalizões. Nesse sentido, espera-se que o posicionamento dos deputados federais e senadores seja diferente dos apresentados anteriormente.

Foram coletadas 50 manifestações de percepção dos políticos, sendo 55% de deputados federais e 45% de senadores. Mais uma vez, optamos por manter uma pequena diferença entre os dois grupos de políticos, possibilitando uma análise mais assertiva.

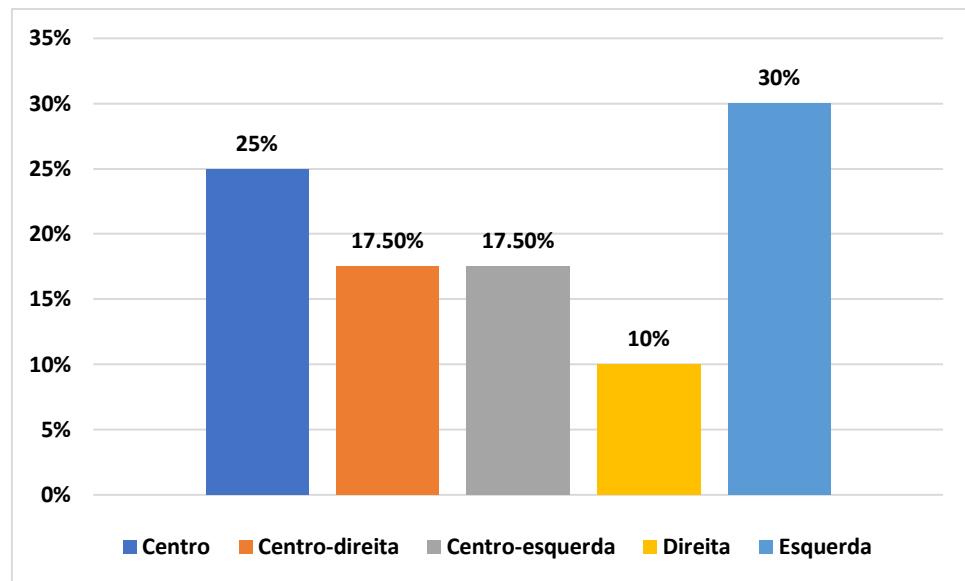
**Gráfico 28 - Cargo Político (2019-2022)**



Fonte: Elaboração própria com base em portais de notícias.

Desse total, 30% pertenciam de partidos considerados de esquerda, 25% vinham de partidos de centro e apenas 10% eram de partidos com ideologia política voltada à direita. Os que representavam o centro-direita e centro-esquerda correspondiam a 17,5% cada.

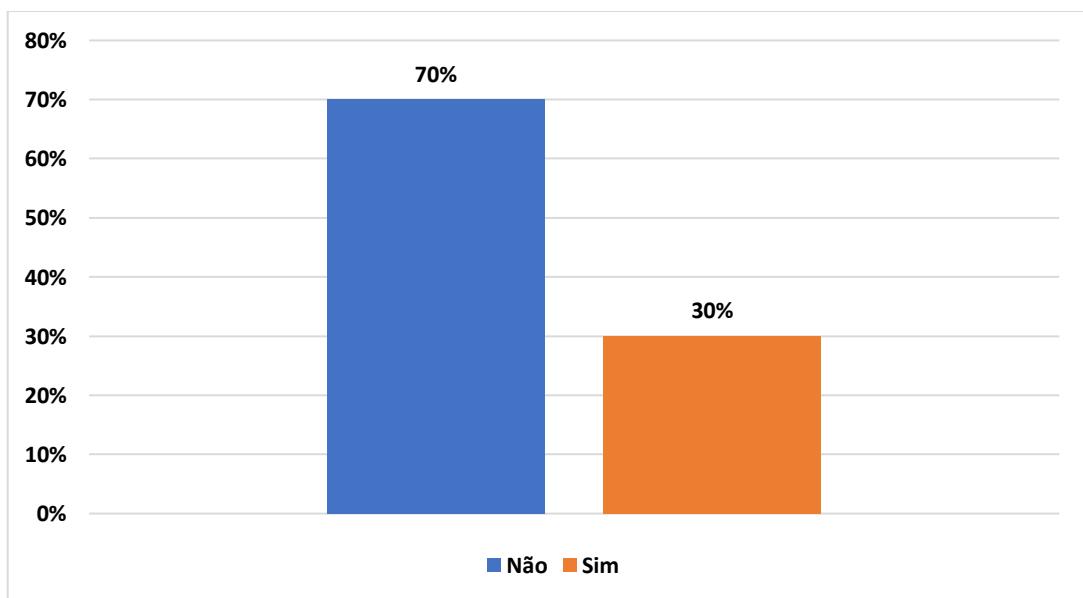
**Gráfico 29 - Posicionamento Ideológico**



Fonte: Elaboração própria com base em portais de notícias.

Quanto ao alinhamento político, 70% dos políticos objeto do estudo não integravam a bancada do governo, enquanto 30% apoiavam o governo de Jair Bolsonaro. Essa distribuição difere um pouco das análises anteriores, mas, ainda assim, nos permite observações importantes.

**Gráfico 30 - Base do Governo**

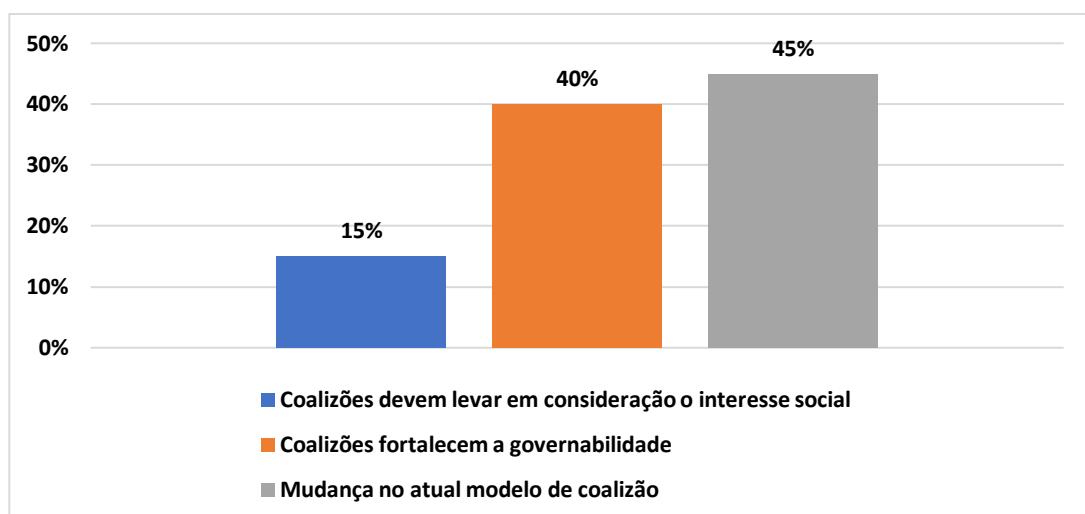


Fonte: Elaboração própria com base em portais de notícias.

Um dado relevante e, ao mesmo tempo, surpreendente é que, embora a grande maioria não fizesse parte da bancada governista, ainda assim, a maioria dos políticos defendia mudanças no *modus operandi* do presidencialismo de coalizão brasileiro, uma das principais bandeiras do até então candidato Jair Bolsonaro.

Segundo o Gráfico 31, 45% dos políticos são favoráveis a mudanças no atual modelo de coalizão. Por outro lado, 45% defendem que as coalizões são importantes para fortalecer a democracia e garantir a governabilidade e apenas 15% acreditam que as coalizões devem levar em consideração o interesse social.

**Gráfico 31 - Percepção sobre o presidencialismo de coalizão**



Fonte: Elaboração própria com base em portais de notícias.

## CONCLUSÃO

A presente dissertação propôs-se a investigar e analisar o processo de formação da coalizão partidária pelo governo federal brasileiro, debruçando-se sobre os principais fatores que influenciam a decisão de um partido político em participar de uma coalizão governista e, em especial, como se dão as negociações que resultam na distribuição dos bens de troca entre os atores políticos envolvidos.

A hipótese inicial sugeria que a capacidade do presidente da República em garantir uma base parlamentar estável estaria intrinsecamente associada à concessão de espaços de poder, como as nomeações para cargos estratégicos, e ao acesso a recursos orçamentários, os quais, no contexto do presidencialismo de coalizão, são empregados como moedas de troca fundamentais.

Os resultados obtidos, por meio de uma abordagem metodológica que combinou entrevistas com atores políticos estratégicos e pesquisa em portais de notícias abrangendo os mandatos de Dilma Rousseff, Michel Temer e Jair Bolsonaro, oferecem evidência empírica que corrobora integralmente a hipótese, revelando a complexa teia de interdependências e pragmatismo que caracteriza a governabilidade no Brasil.

É importante destacar, contudo, uma limitação inerente ao método de coleta de dados por questionário. A despeito do envio para 513 parlamentares através de e-mail institucional, obteve-se um total de 18 respostas. Esta baixa taxa de retorno representa um desafio comum em pesquisas com elites políticas, em razão da dificuldade de acesso aos parlamentares, e impõe uma ressalva quanto à generalização estatística dos resultados obtidos. No entanto, o valor qualitativo das respostas obtidas, que oferecem um rico panorama das percepções dos atores, mantém a validade e a significativa contribuição da análise empreendida.

Nesse sentido, o arcabouço teórico que alicerçou esta pesquisa reiterou a natureza singular do presidencialismo brasileiro, marcado pela fragmentação partidária, pelo federalismo e por um sistema eleitoral que incentiva a proliferação de legendas. Conforme destacado por Abranches (1988; 2018), as coalizões no Brasil não são meramente opcionais, mas sim imperativas, fato que gera uma necessidade incontornável para qualquer presidente que almeje governar com estabilidade e implementar sua agenda.

Verificou-se que a análise da evolução dos estudos sobre coalizões demonstrou a transição de modelos teóricos abstratos para abordagens empíricas contextualizadas, com a terceira e quarta gerações, em particular, oferecendo uma visão apropriada para compreender a

complexidade das interações intrapartidárias e a dinâmica das coalizões em regimes presidencialistas, notadamente o brasileiro.

Também se constatou que a Constituição Federal de 1988, ao fortalecer tanto o Executivo, com seus amplos poderes de agenda e voto, quanto o Legislativo, ao restaurar e ampliar suas prerrogativas de fiscalização e legislação, criou um cenário de mútua dependência, no qual a cooperação, mesmo que tensionada, torna-se a regra para a resolução de impasses e a promoção da governabilidade.

Os dados empíricos coletados, a partir das entrevistas com assessores, deputados federais e senadores, forneceram um panorama detalhado da percepção dos próprios atores políticos sobre o funcionamento dessa dinâmica. Desta feita, quando questionados sobre os principais fatores que influenciam a decisão de um parlamentar em participar de uma coalizão partidária, embora 3 respondentes tenham apontado unicamente a "ideologia" como fator decisivo, uma análise mais aprofundada da Tabela 4 revela que a "alocação de recursos para bases eleitorais" foi citada em conjunto com a ideologia por 6 atores políticos e as "recompensas ministeriais" também surgiram como um fator relevante, confirmando que os benefícios materiais e políticos são cruciais, muitas vezes superando o alinhamento ideológico puro.

Essa observação ainda é acentuada ao se analisar o tipo de benefício mais utilizado pelos governos para obter apoio parlamentar. A "execução em emendas parlamentares" foi apontada 8 vezes e os "recursos públicos para as bases eleitorais" 9 vezes, conforme descrito na Tabela 5, evidenciando que a capacidade de direcionar verbas para suas regiões de origem é um incentivo primordial para os congressistas. A "atenção e respeito do governante com o parlamentar", embora menos tangível, foi mencionada como um benefício adicional, indicando a importância das relações interpessoais e da construção de confiança no complexo jogo político.

Pontue-se que a centralidade das nomeações para cargos estratégicos como moeda de troca foi igualmente comprovada. Com efeito, o Gráfico 7 demonstra que 6 respondentes consideram as negociações para a distribuição de cargos ministeriais como "muito importante" e 9 como "importante", com nenhum dos respondentes classificando-as como "sem importância". Essa unanimidade reflete a percepção clara de que esses cargos não são apenas posições administrativas, mas ferramentas essenciais de poder e barganha política.

Seguindo esse raciocínio, tem-se que a flutuação no número de ministérios ao longo dos mandatos presidenciais, como ilustrado na Tabela 3, é um espelho dessa dinâmica. O governo Fernando Collor, por exemplo, iniciou com 12 ministérios, mas terminou com 16, refletindo pressões políticas para acomodação de aliados durante a crise instaurada em seu governo. Em

contraste, os governos Dilma Rousseff atingiram um pico de 39 pastas em seu primeiro e segundo mandatos, uma clara indicação da necessidade de acomodar uma base aliada ampla e heterogênea.

Embora Michel Temer e Jair Bolsonaro tenham iniciado com estruturas mais enxutas (23 e 22 ministérios, respectivamente) ambos viram um leve aumento ao final de seus governos, e o terceiro mandato de Lula retornou à marca de 37 ministérios, circunstância que reafirma que, apesar dos discursos de austeridade ou de "nova política", a expansão ministerial é uma resposta pragmática às exigências da formação de coalizões amplas. O controle da máquina e do orçamento públicos, inerente a esses cargos, permite aos partidos e parlamentares angariar influência política e dividendos eleitorais futuros, conforme amplamente discutido por Guimarães (2020).

Esclareça-se que a dinâmica das emendas parlamentares, outro pilar dos bens de troca, também foi explorada. Verificou-se que, antes da Emenda Constitucional nº 86/2015, a discricionariedade do Executivo na execução orçamentária conferia ao presidente da República um forte poder de barganha, na medida em que se usava o contingenciamento e o descontingenciamento como instrumentos de recompensa por apoio político. A mudança imposta pela EC nº 86/2015, que tornou as emendas parlamentares individuais impositivas, foi reconhecida por 10 respondentes (Gráfico 13) como um fator que enfraqueceu a capacidade dos governos em formar coalizões, haja vista que um importante instrumento de barganha foi reduzido.

Contudo, a pesquisa também revelou que o poder de barganha do Executivo não foi completamente esvaziado, porquanto ainda persiste o controle sobre o momento e a facilitação da liberação dos recursos ao longo do exercício financeiro, permitindo que a barganha continue, ainda que sob novas bases.

A introdução das emendas de bancada pela EC nº 100/2019 e, posteriormente, a controvérsia em torno das emendas do relator, classificadas como RP-9 ou "orçamento secreto", que culminou na intervenção do Supremo Tribunal Federal, demonstram a constante busca e adaptação dos atores políticos para manter o controle sobre a alocação de recursos como forma de influência. Embora a decisão do STF tenha visado maior transparência, a relevância dessas emendas no jogo político persists, demonstrando que a negociação orçamentária é um campo fértil para a manutenção da base parlamentar.

Importante, também, salientar que a eficácia da distribuição de recursos e cargos na manutenção da lealdade da base parlamentar é um ponto crucial da hipótese. Assim, o Gráfico

11 revelou que 15 respondentes consideram essas práticas "eficazes" e 1 "muito eficaz", indicando um alto grau de eficácia às práticas apontadas.

Essa percepção é reforçada pela constatação de que a concessão de benefícios tem um impacto direto e fundamental na tomada de decisões parlamentares, com 14 respondentes afirmando que isso ocorre "na maioria das vezes" e 4 "sempre" (Gráfico 8). Essa evidência confirma a natureza transacional do presidencialismo de coalizão, onde o apoio não é incondicional, mas pautado por incentivos concretos.

Nesse sentido, a dinâmica entre Executivo e Legislativo é percebida majoritariamente como "cooperativa com momentos de tensão", consoante se vê na Tabela 7, o que ilustra a realidade de um sistema onde a cooperação é imperativa para a governabilidade, mas permeada por negociações intensas e conflitos pontuais. As negociações para a formação da base aliada ocorrem com alta frequência, sendo percebidas como "diárias" por 9 respondentes e "ocasionalmente" por 5 (Gráfico 10), o que indica um processo contínuo de articulação política. A importância das lideranças partidárias, classificadas como "essenciais" por 16 respondentes (Gráfico 15), ressalta o papel mediador desses atores na mobilização das bancadas e na concretização das negociações.

Ademais, a pesquisa verificou que a formação de coalizões, de fato, afeta positivamente a aprovação de projetos de lei de interesse dos governos, com 10 respondentes acreditando que "acelera moderadamente" e 8 que "acelera significativamente" (Gráfico 16), o que valida a percepção de que as coalizões são um mecanismo eficaz para o avanço da agenda legislativa. Contudo, a influência das coalizões na independência do Legislativo também foi reconhecida: 11 respondentes afirmaram que "sim, mas de forma moderada" e 6 que "sim, de forma significativa" (Tabela 8), sugerindo que a necessidade de se manter na base aliada impõe limites à autonomia plena dos parlamentares.

Apesar disso, o apoio da coalizão não é irrestrito, vez que 12 respondentes afirmaram que o apoio aos governos "depende do tema" (Tabela 9), indicando que em matérias mais sensíveis ou ideologicamente complexas, há espaço para flexibilidade e resistência, fato que demanda constante negociação por parte do Executivo.

Destaque-se, ainda, que a percepção dos políticos ao longo dos diferentes mandatos presidenciais, captada por meio da análise de portais de notícias, também reforçou a persistência da lógica do presidencialismo de coalizão e da importância dos bens de troca. Conforme visto, no período de Dilma Rousseff (2011-2015), a busca por governabilidade através de coalizões amplas era evidente, com a maioria dos políticos entrevistados nesse período expressando a necessidade de que as coalizões levassem em consideração o interesse social (Gráfico 23).

Constatou-se que, no governo de Michel Temer (2016-2018), mesmo com uma composição partidária que, em parte, era herdada do governo anterior e dentro de um contexto de grande instabilidade, a percepção de que as coalizões deveriam considerar o interesse social persistia, consoante se vê no Gráfico 27, que aponta o percentual de 51%.

Por fim, no mandato de Jair Bolsonaro (2019-2022), apesar de o presidente ter chegado ao poder com um discurso "anticoalizão" e uma parte significativa dos políticos entrevistados (70%) não fazer parte de sua base (Gráfico 30), a realidade da necessidade de barganha para governar se impôs. Surpreendentemente, 45% dos políticos ainda defendiam mudanças no modelo de coalizão, alinhando-se, em parte, ao discurso do presidente, mas outros 40% reconheciam a importância das coalizões para fortalecer a democracia e garantir a governabilidade (Gráfico 31). Essa dinâmica demonstra que, independentemente da ideologia ou do discurso oficial, a fragmentação partidária e a busca por governabilidade inevitavelmente direcionam os governos para a negociação de bens de troca tangíveis.

Em síntese, a pesquisa confirmou a hipótese inicial. A estabilidade da base parlamentar no Brasil é, de fato, intrinsecamente ligada à capacidade do presidente da República de conceder espaços de poder, por meio de nomeações para cargos ministeriais e comissionados, e de assegurar o acesso a recursos orçamentários, principalmente através da execução de emendas parlamentares.

Esses são os pilares da barganha política que sustenta o presidencialismo de coalizão brasileiro, um modelo que, apesar de suas imperfeições e de ser frequentemente criticado pela dependência excessiva de barganhas, é amplamente percebido como adequado para as necessidades políticas do país pelos próprios atores envolvidos.

No entanto, o questionamento sobre a sustentabilidade do modelo a longo prazo, com 9 respondentes afirmando que "Depende de reformas estruturais" e 7 acreditando que "não é sustentável" (Gráfico 19), aponta para a necessidade de reflexão contínua sobre mecanismos que possam conciliar a eficácia governamental com a transparência e a responsabilidade fiscal.

Esta dissertação contribui significativamente para a literatura sobre o presidencialismo de coalizão ao aprofundar a compreensão dos mecanismos práticos da barganha política a partir da perspectiva dos próprios atores envolvidos, complementando análises teóricas com percepções empíricas valiosas. Os desafios da fragmentação partidária e a busca por maiorias continuam a ser um traço permanente da política brasileira, e a forma como os "bens de troca" são negociados e distribuídos permanece central para o sucesso da governança.

## REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sergio H. **Presidencialismo de Coalizão:** o dilema institucional brasileiro. DADOS: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, 1988.

ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão:** raízes e evolução do modelo político brasileiro. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

ALBALA, Adrián. **The missing piece: introducing the 4th Generation of coalition theories.** In: Albala, Adrián; RENIU, Josep. Coalition politics and federalismo. Cham: Springer International, 2018.

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

AMORIM NETO, Octavio. **Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. Dados**, v. 43, n. 3, 2000.

BBC BRASIL – POLÍTICA. Disponível em: <[bbc.com/portuguese/topics/cz74k717pw4t](http://bbc.com/portuguese/topics/cz74k717pw4t)>. Acesso em 08 jul. 2025.

BERTHOLINI, Frederico; PEREIRA, Carlos. **Pagando o preço de governar: custos de gerência de coalizão no presidencialismo brasileiro.** Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, v.51, n. 4, p. 528-550, julho 2017.

BOBBIO, Noberto. **Teoria das formas de governo: introdução ao estudo das classificações políticas.** Editora Universidade de Brasília. Ed. 10<sup>a</sup>, 2000.

BOLOGNESI, Bruno; RIBEIRO, Ednaldo; CODATO, Adriano. **Uma nova classificação ideológica dos partidos políticos brasileiros.** Dados. Rio de Janeiro., v.66, p.1-31, fevereiro 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de1988.** Brasília, DF: Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 09 mar. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF 854/DF. Relatora: Ministra Rosa Weber. Brasília, DF, 2022.

BROWNE, Eric; FRANKLIN, Mark. **New directions in coalition research.** Legislative Studies Quarterly, Iowa city, v. 11, n. 4, 1986.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Constituição Federal Comentada**. São Paulo: Editora Saraiva, 2007.

CAPLOW, Theodore. **Further development of a theory of coalitions in the triad**. American Journal of Sociology. Chicago, v. 64, n. 5, 1959.

CHEIBUB, José Antônio; FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGE, Fernando. **Partidos Políticos e governadores como determinantes do comportamento legislativo na câmara dos deputados, 1988-2006**. In: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 52, n. 2, 2009, pp 263-299.

CÂMARA DOS DEPUTADOS (BRASIL). Nota Técnica nº 63/2021. **Emendas de Relator – Subsídios quanto aos aspectos orçamentários**. Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2021/nota-tecnica-63-de-2021\\_emendas-de-relator\\_-subsídios-aspectos-orcamentarios\\_-\\_versao-preliminar](https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2021/nota-tecnica-63-de-2021-emendas-de-relator_-subsídios-aspectos-orcamentarios_-_versao-preliminar). Acesso em: 10 mar. 2025.

COUTO, Lucas; SOARES, Andéliton; LIVRAMENTO, Bernardo. **Presidencialismo de coalizão: conceito e aplicação**. In: Revista Brasileira de Ciência Política. Brasília, v.34, 2021.

DAHL, Robert. Poliarquia: **Participação e Oposição**. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 1997.

ESTADÃO - **POLÍTICA**. Disponível em: <[politica.estadao.com.br](http://politica.estadao.com.br)>. Acesso em 08 jul. 2025.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. 1999.

FOLHA DE SÃO PAULO -PODER. Disponível em: <[folha.uol.com.br/poder](http://folha.uol.com.br/poder)>. Acesso em 08 jul. 2025.

G1 – **POLÍTICA**. Disponível em: <[g1.globo.com/politica](http://g1.globo.com/politica)>. Acesso em 08 jul. 2025.

GUIMARÃES, Luis Gustavo Faria: O Presidencialismo de coalizão no Brasil. São Paulo: Blucher Pen Access, 2020.

INÁCIO, Magna; BATISTA, Mariana. Formas de governo e relação executivo-legislativo nas democracias contemporâneas. In: **Introdução à teoria democrática**. MENDONÇA, Ricardo Fabrino e CUNHA, Eleonora Schettine Martins (org.). Belo Horizonte: Editora UFMG, 2018.

INÁCIO, Magna; ROCHA, Marta Mendes da. **Instituições políticas no Brasil**: de caso a teoria. In: As teorias e o caso. BATISTA, Mariana; RIBEIRO, Ednaldo; ARANTES, Rogério (org.). Santo André: EdUFABC, 2021.

JOVEM PAN. Empoderamento do Congresso pode impactar relação com o Executivo, aponta estudo. Jovem Pan, 24 jul. 2023. Disponível em: <https://jovempan.com.br/programas/jornal-da-manhã/empoderamento-do-congresso-pode-impactar-relação-com-o-executivo-aponta-estudo.html>. Acesso em: 24 jul. 2025.

LEISERSON, Michael. **Coalition in politics: a theoretical and empirical study**. Thesis (PHD) – Yale University, 1966.

LIMONGI, F. DE M. P.; FIGUEIREDO, A. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. In: **Executivo e legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: FGV, FAPESP, 1999.

LINS, Juan. **The perils of presidentialism**. *Journal of Democracy*, Baltimore, v. 1, 1990.

MARTINS, Flávio. **Curso de Direito Constitucional**. 1 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 18<sup>a</sup> ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023.

METROPOLIS – POLÍTICA. Disponível em: <[metropoles.com/brasil/politica](http://metropoles.com/brasil/politica)>. Acesso em: 08 jul. 2025.

MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat. **O espírito das leis**. 3<sup>a</sup> ed. Tradução Cristina Muracho. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

O GLOBO – POLÍTICA. Disponível em: <[oglobo.globo.com/politica](http://oglobo.globo.com/politica)>. Acesso em: 10 jul. 2025.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. **Partidos Fracos na Arena Eleitoral e Partidos Fortes na Arena Legislativa: a conexão eleitoral no Brasil**. Dados, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, 2003.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. **Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na ELABORAÇÃO DO Orçamento Brasileiro**. Dados, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, 2002.

PODER360. Disponível em: <[poder360.com.br](http://poder360.com.br)>. Acesso em: 08 jul. 2025.

RENIU, Josep; ALBALA, Adrián. **Los gobiernos de coalición y su incidencia sobre los presidencialismos latino-americanos: el caso del Cono Sur**. Estudios políticos, México, D.F, v. 9, n. 26, 2012.

RIKER, William. **The theory of political coalitions**. New heaven: Yale University Press, 1962.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo.** 40<sup>a</sup> ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

UOL NOTÍCIAS – POLÍTICA. Disponível em: <[noticias.uol.com.br/politica](http://noticias.uol.com.br/politica)>. Acesso em: 08 jul. 2025.

VANDUSKY-ALLEN, Julie; HELLER, William. **Bicameralism and the logic of party organization.** *Comparative Political Studies*, Thousand Oaks, v. 47, n. 5, 2013.

## APÊNDICE A – Formulário da Coleta de dados

**Quadro 3 - Formulário da Coleta de dados**

|  |  |
|--|--|
| Endereço de e-mail   |  |
| 1. Objetivando contextualizar a pesquisa, qual cargo público você ocupa atualmente?  |  |
| 2. Há quanto tempo você exerce suas funções no cargo atual?  |  |
| 3. A qual partido você é filiado atualmente?   |  |
| 4. O seu partido já fez parte da base dos governos?  |  |
| 5. Na sua opinião, quais são os principais fatores que influenciam a decisão do parlamentar em participar de uma coalizão partidária? (Mais de uma alternativa poderá ser escolhida) |  |
| 5.1. Caso tenha respondido a opção "outros" na pergunta anterior, especifique quais os principais fatores:   |  |
| 6. Com base na sua experiência, qual o tipo de benefício mais utilizado pelos governos para obter o apoio parlamentar?   |  |
| 6.1. Caso tenha respondido a opção "outros" na pergunta anterior, especifique quais benefícios a que se refere:  |  |
| 7. Na sua opinião, qual é a importância das negociações para a distribuição de cargos ministeriais na formação da coalizão partidária?   |  |
| 8. Na sua perspectiva, a concessão de benefícios tem algum impacto na tomada de decisões dos parlamentares?  |  |
| 9. Sob sua análise, as coalizações partidárias são benéficas para a implementação das agendas de governo?  |  |
| 10. Durante o processo eleitoral, com que frequência ocorrem as negociações para a formação da base aliada?  |  |
| 11. Como você avalia a eficácia das práticas de distribuição de recursos e cargos na manutenção da lealdade da base parlamentar ao longo do tempo?                                   |  |
| 12. Quais os principais atores envolvidos no processo de formação da base parlamentar?   |  |
| 13. Em sua experiência, quais são os principais mecanismos que os governos utilizam para garantir a coesão da coalizão durante votações importantes?                                 |  |
| 13.1. Caso tenha respondido a opção "outros" na pergunta anterior, especifique quais os principais mecanismos:   |  |
| 14. A aprovação da Emenda Constitucional nº 86/015, que tornou as emendas parlamentares impositivas, enfraqueceu a capacidade dos governos em formar coalizações partidárias?        |  |
| 15. Na sua opinião, como se dá a relação entre o Executivo e o Legislativo na formação e manutenção da base parlamentar?   |  |
| 15.1. Caso tenha respondido a opção "outros" na pergunta anterior, especifique quais outros:   |  |
| 16. Você considera que as coalizações governamentais influenciam a independência do Legislativo em relação ao Executivo?   |  |
| 16.1. Caso tenha respondido a opção "outros" na pergunta anterior, especifique quais outros:   |  |
| 17. Quais são as principais estratégias utilizadas pelo Executivo para influenciar a agenda legislativa e assegurar apoio parlamentar?   |  |
| 17.1. Caso tenha respondido a opção "outros" na pergunta anterior, especifique quais outros:   |  |
| 18. Qual a importância das lideranças partidárias na negociação entre Executivo e Legislativo?   |  |
| 19. Como a formação de coalizações afeta a aprovação de projetos de lei de interesse dos governos?   |  |

|  |
|--|
| 20. A presença de um partido na coalizão partidária influencia diretamente suas decisões de voto?                            |
| 21. Em sua visão, a coalizão partidária tende a apoiar os governos independentemente do conteúdo das propostas legislativas? |
| 21.1. Caso tenha respondido a opção "outros" na pergunta anterior, especifique quais outros:                                 |
| 22. Como você avalia a adequação do presidencialismo de coalizão às necessidades políticas do Brasil?                        |
| 23. Quais os aspectos do presidencialismo de coalizão você considera mais problemáticos na prática política brasileira?      |
| 23.1. Caso tenha respondido a opção "outros" na pergunta anterior, especifique quais os outros aspectos problemáticos:       |
| 24. Os governos apresentam planejamentos claros na formação das coalizões?   |
| 25. Como você avalia a transparência das negociações entre Executivo e Legislativo?  |
| 26. A distribuição de cargos no Executivo é uma prática relevante para a formação das coalizões?                             |
| 27. Quais mudanças poderiam ser introduzidas no sistema político para facilitar a formação da base parlamentar nos governos? |
| 27.1. Caso tenha respondido a opção "outros" na pergunta anterior, especifique quais outras:                                 |
| 28. Qual o impacto da fragmentação partidária na formação e estabilidade da coalização partidária?                           |
| 28.1. Caso tenha respondido a opção "outros" na pergunta anterior, especifique quais outros impactos:                        |
| 29. O atual modelo de coalizão é sustentável a longo prazo?  |
| 30. Como as novas tecnologias de comunicação podem influenciar a formação da base aliada no futuro?                          |
| 31. Quais os principais desafios para a formação da base aliada nos próximos anos?   |