



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

PIERRE BRAZ DE MORAES

Presidencialismo e governabilidade no Brasil: formação de gabinetes, distribuição de poder através do controle orçamentário e os impactos sobre a base de apoio ao Executivo (2003-2018)

Campina Grande/PB

2025

PIERRE BRAZ DE MORAES

Presidencialismo e governabilidade no Brasil: formação de gabinetes, distribuição de poder através do controle orçamentário e os impactos sobre a base de apoio ao Executivo (2003-2018)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Campina Grande como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador(a): Profa. Dra. Kelly Cristina Costa Soares

Campina Grande/PB

2025

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

M827p

Moraes, Pierre Braz de.

Presidencialismo e governabilidade no Brasil: formação de gabinetes, distribuição de poder através do controle orçamentário e os impactos sobre a base de apoio ao Executivo (2003-2018) / Pierre Braz de Moraes. – 2025.

100 f. : il. color.

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

“Orientação: Profa. Dra. Kelly Cristina Costa Soares”.

Referências.

1. Presidencialismo Brasileiro. 2. Governabilidade. 3. Formação de Gabinete. 4. Controle Orçamentário Público. 5. I. Soares, Kelly Cristina Costa. II. Título.

UFCG/BC

CDU 328(043.3)



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
POS-GRADUACAO EM CIENCIA POLITICA
Rua Aprigio Veloso, 882, - Bairro Universitario, Campina Grande/PB, CEP 58429-900

FOLHA DE ASSINATURA PARA TESES E DISSERTAÇÕES

PIERRE BRAZ DE MORAES

Presidencialismo e governabilidade no Brasil:
formação de gabinetes, distribuição de poder
através do controle orçamentário e os
impactos sobre a base de apoio ao Executivo
(2003-2018)

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

Aprovada em: 11/09/2025

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

Prof. Dr. Clóvis Alberto Vieira de Melo - PPGCP/UFCG
Examinador(a) interno

Prof. Dr. José Raulino Chaves Pessoa Júnior - UACIS/CDSA/UFCG
Examinador(a) Externo



Documento assinado eletronicamente por **José Raulino Chaves Pessoa Júnior, PROFESSOR(A) DO MAGISTERIO SUPERIOR**, em 11/09/2025, às 17:50, 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 11/09/2025, às 17:53, 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 **KELLY CRISTINA COSTA SOARES, PROFESSOR(A) DO MAGISTERIO SUPERIOR**, em 16/09/2025, às 14:50, 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 **5818293** e o código CRC **B2EC7957**.



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
POS-GRADUACAO EM CIENCIA POLITICA
Rua Aprigio Veloso, 882, - Bairro Universitario, Campina Grande/PB, CEP 58429-900

REGISTRO DE PRESENÇA E ASSINATURAS

ATA DA DEFESA PARA CONCESSÃO DO GRAU DE MESTRE EM CIÊNCIA POLÍTICA, REALIZADA EM 11 DE SETEMBRO DE 2025

CANDIDATO(A): **PIERRE BRAZ DE MORAES**. COMISSÃO EXAMINADORA: Kelly Cristina Costa Soares, Doutora, PPGCP/UFCG, Presidente da Comissão e Orientadora; Clóvis Alberto Vieira de Melo, Doutor, PPGCP/UFCG, Examinador(a) Interno(a); José Raulino Chaves Pessoa Júnior, UACIS/CDSA/UFCG, Examinador(a) Externo(a). TÍTULO DA DISSERTAÇÃO: Presidencialismo e governabilidade no Brasil: formação de gabinetes, distribuição de poder através do controle orçamentário e os impactos sobre a base de apoio ao Executivo (2003-2018).

ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: Estado e Governo.

HORA DE INÍCIO: 14h – Sala 414 do bloco BA, CH - <https://meet.google.com/hjf-oaij-fye>.

Em sessão pública, após exposição, o candidato foi arguido oralmente pelos membros da Comissão Examinadora, tendo demonstrado suficiência de conhecimento e capacidade de sistematização no tema de sua dissertação, obtendo conceito **APROVADO**. Face à aprovação, declara o(a) presidente da Comissão, achar-se o examinado, legalmente habilitado a receber o Grau de Mestre em Ciência Política, cabendo a Universidade Federal de Campina Grande, como de direito, providenciar a expedição do Diploma, a que o mesmo faz jus. Na forma regulamentar, foi lavrada a presente ata, que é assinada por mim, Márcia Cristina e os membros da Comissão Examinadora. Campina Grande, 11 de setembro de 2025.

Profa. Dra. Kelly Cristina Costa Soares - PPGCP/UFCG
Presidente da Comissão e Orientadora

Prof. Dr. Clóvis Alberto Vieira de Melo - PPGCP/UFCG
Examinador(a) Interno(a)

Prof. Dr. José Raulino Chaves Pessoa Júnior - UACIS/CDSA/UFCG
Examinador(a) Externo(a)

Pierre Braz de Moraes

Discente

Márcia Cristina

Secretária

2 - APROVAÇÃO

2.1. Segue a presente Ata de Defesa de Dissertação do candidato Pierre Braz de Moraes, assinada eletronicamente pela Comissão Examinadora acima identificada.

2.2. No caso de examinadores externos que não possuam credenciamento de usuário externo ativo no SEI, para igual assinatura eletrônica, os examinadores internos signatários certificam que os examinadores externos acima identificados participaram da defesa de dissertação e tomaram conhecimento do teor deste documento.



Documento assinado eletronicamente por **José Raulino Chaves Pessoa Júnior, PROFESSOR(A) DO MAGISTERIO SUPERIOR**, em 11/09/2025, às 17:50, 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 11/09/2025, às 17:53, 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 **KELLY CRISTINA COSTA SOARES, COORDENADOR(A)**, em 11/09/2025, às 17:53, 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 **MARCIA CRISTINA MARQUES PORTO, SECRETÁRIO (A)**, em 12/09/2025, às 09:14, 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 **PIERRE BRAZ DE MORAES, Usuário Externo**, em 23/09/2025, às 16:29, 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 **5817497** e o código CRC **87E0227F**.

Dedico este trabalho à memória de meu Pai (Péricles), de meu irmão (Petrúcio), de Inaudete Amorim e de Luiz Carlos.

Dedico ainda, em especial, à minha família: à minha mãe Ildézia, à minha esposa Luana, por todo o amor e apoio, e aos meus filhos, Lorenzo e Isa, por suportar minhas frequentes ausências durante um período importante em suas vidas, que é a infância.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos os professores do programa de pós-graduação em Ciência Política da UFCG, em especial à professora Kelly Soares, minha orientadora, e aos professores Clóvis Melo e Fábio Machado. Todos foram muito importantes por contribuírem com a apresentação do universo da ciência política e com a transmissão do conhecimento necessário à construção da dissertação. Agradeço igualmente a todos os colegas de mestrado pelas ideias e pelos debates em sala de aula.

RESUMO

Este trabalho busca compreender a governabilidade no presidencialismo brasileiro entre os anos 2003 e 2018 (Lula, Dilma e Temer) a partir de uma investigação empírica de incentivos fornecidos ao Executivo e ao Legislativo para troca de apoio recíprocos – baseados em teorias sobre motivações partidárias. A tarefa é realizada por meio da análise do impacto da distribuição de espaços de poder aos partidos políticos através do controle sobre parcela do orçamento público com a ocupação de ministérios no gabinete presidencial. A governabilidade, por sua vez, é mensurada pela variável denominada *governismo* (ou sucesso legislativo), representada pela correspondência entre a vontade do governo (manifestada através da orientação de voto em votações nominais) e a vontade dos parlamentares federais na Câmara dos Deputados (expressa por meio do percentual dos votos que seguem o que foi indicado pelo governo). Busca-se encontrar padrões de comportamento dos atores políticos a partir de análises descritivas e inferencial, esta última realizada para testar a hipótese de pesquisa de que o decurso do tempo do mandato presidencial reduz a governabilidade do presidente da República. Os dados demonstram que a governabilidade do presidente da República esteve sempre elevada, salvo em pontuais situações. O governo Lula obteve um *governismo* superior aos demais. A insatisfação dos partidos com a distribuição de poder – através do controle sobre ministérios e dos recursos a eles vinculados – apresentou-se como uma motivação frequente para a saída da base aliada do governo, gerando reflexos no *governismo*. O estudo apresentou particularidades em relação a alguns partidos e determinados ministérios por eles controlados. Um parâmetro que se mostrou válido para mensurar a governabilidade foi a variável *diferença de governismo*, utilizada para indicar o nível de importância, para o governo, dos partidos que compõem a sua base de apoio. A medida comparativa é resultado da diferença entre o *governismo* de todos os partidos e o *governismo* daquelas legendas que ocupam o gabinete presidencial. A variável *decurso de tempo*, que mediu se a governabilidade é reduzida com o avanço do período do mandato presidencial, não teve um padrão de comportamento bem definido, ou seja, não houve um momento de tempo específico durante o mandato em que a resistência dos partidos se apresentou maior ou menor. Em três dos cinco mandatos analisados (Lula1, Dilma2 e Temer) a menor resistência ocorreu no primeiro período dos gabinetes. Apesar de a hipótese nula ter sido afastada – o que sugere que quanto maior o distanciamento em dias até o término do mandato presidencial, menor é o *governismo* (sucesso legislativo), o poder explicativo da variável foi baixo em todos os casos. Os achados podem contribuir para se ter uma melhor compreensão do funcionamento do presidencialismo brasileiro e dos obstáculos do processo decisório que dificultam a governabilidade do presidente da República.

Palavras-chave: Presidencialismo. Governabilidade. Formação de gabinete. Controle orçamentário.

ABSTRACT

This master's dissertation aims to understand the governability of Brazilian presidents (Lula, Dilma, and Temer) between 2003 and 2018 through an empirical investigation of incentives provided to the Executive and Legislative branches for mutual support — based on political parties' theories. This work is accomplished by analyzing the impact of the distribution of power to political parties through control over a portion of the public budget and the allocation of ministries in the presidential cabinet. Governability is measured by the variable known as "governismo" (or "legislative success"), represented by the correspondence between the voting guidelines in roll-call votes and the votes of federal parliamentarians in the Chamber of Deputies that follow the government's direction. The purpose is to identify patterns of political actors' behavior through descriptive and inferential analyses. The last one is conducted to test the research hypothesis that the length of a presidential term reduces the governability of the president. The data shows that the governability of the president was consistently high, except in specific periods. The Lula administration achieved superior governability compared to other administrations. Party dissatisfaction with the distribution of power — control over ministries and their associated resources — was a frequent reason for leaving the government's allied base, impacting the "governismo". The research presented particularities in relation to some parties and certain ministries controlled by them. One parameter that proved valid for measuring governability was the variable "difference of governismo," used to indicate the level of importance, to the government, of the parties that comprise its support base. The comparative measure is the difference between the governability of all parties and the governability of those parties that occupy the presidential office. The *time course* variable ("decurso do tempo"), which measured whether governability is reduced as the presidential term progresses, did not have a well-defined pattern of behavior; that is, there is no specific moment during the presidential term when party resistance is greater or lesser. In three of the five presidential terms analyzed (Lula's first term, Dilma's second, and Temer's), the least resistance occurred during the first term of office. Although the null hypothesis was rejected — which suggests that the greater the distance in days until the end of the presidential term, the greater the governability ("sucesso legislativo") —, the explanatory power of the variable was low in all cases. The findings may contribute to a better understanding of the functioning of Brazilian presidentialism and the obstacles in the decision-making process that hinder the presidential administration's governability.

Keywords: Presidentialism. Governability. Cabinet formation. Budget control.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Índice V-dem de democracia – Global average Democracy Index	22
Gráfico 2 – Governismo por mandato	78
Gráfico 3 – Governismo por ano – Lula 1	101
Gráfico 4 – Governismo por período de gabinete – Lula 1.....	101
Gráfico 5 – Governismo por base de apoio – Lula 1.....	101
Gráfico 6 – Governismo por partido – Lula 1.....	105
Gráfico 7 – Governismo por partido – oposição – Lula 1.....	106
Gráfico 8 – Diferença de governismo Lula 1 – geral x base de apoio.....	107
Gráfico 9 – Variável tempo no governo Lula 1.....	108
Gráfico 10 – Governismo por ano – Lula 2.....	111
Gráfico 11 – Governismo por período de gabinete – Lula 2.....	112
Gráfico 12 – Governismo por base do apoio – Lula 2.....	112
Gráfico 13 – Governismo por partido – Lula 2.....	113
Gráfico 14 – Governismo por partido – oposição – Lula 2.....	113
Gráfico 15 – Diferença de governismo Lula 2 – geral x base de apoio.....	114
Gráfico 16 – Variável tempo no Governo Lula 2.....	115
Gráfico 17 – Popularidade Presidente Lula.....	116
Gráfico 18 – Governismo por ano – Dilma 1.....	119
Gráfico 19 – Governismo por período de gabinete – Dilma 1.....	120
Gráfico 20 – Governismo por base de apoio – Dilma 1.....	120
Gráfico 21 – Popularidade Presidente Dilma.....	122
Gráfico 22 – Governismo por partido – Dilma 1.....	123
Gráfico 23 – Diferença de governismo Dilma 1 – geral x base de apoio.....	125
Gráfico 24 – Variável tempo no Governo Dilma 1.....	126
Gráfico 25 – Governismo por ano – Dilma 2.....	128
Gráfico 26 – Governismo por período de gabinete – Dilma 2.....	128
Gráfico 27 – Governismo por base de apoio – Dilma 2.....	129
Gráfico 28 – Governismo por partido – Dilma 2.....	130
Gráfico 29 – Governismo por partido – oposição - Dilma 2.....	131

Gráfico 30 – Diferença de governismo Dilma 2 – geral x base de apoio.....	131
Gráfico 31 – Variável tempo no Governo Dilma 2.....	132
Gráfico 32 – Governismo por ano – Temer.....	134
Gráfico 33 – Governismo por período de gabinete – Temer.....	135
Gráfico 34 – Governismo por base de apoio – Temer.....	135
Gráfico 35 – Governismo por partido – Temer.....	136
Gráfico 36 – Governismo por partido – Temer - PSB.....	136
Gráfico 37 – Governismo por partido – Temer - PSDB	137
Gráfico 38 – Governismo por partido – oposição – Temer.....	137
Gráfico 39 – Diferença de governismo Temer – geral x base de apoio.....	138
Gráfico 40 – Popularidade Presidente Temer.....	139
Gráfico 41 – Variável tempo no Governo Temer.....	140

LISTA DE QUADROS E TABELAS

Tabela 1 – Pedidos de <i>impeachment</i> de presidente da República no Brasil	26
Tabela 2 – Votações nominais na Câmara dos Deputados	95
Quadro 1 – Gabinetes: início, evento originador e partidos (2003-2018)	87

LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E ACRÔNIMOS

DEM – Democratas

FHC – Fernando Henrique Cardoso

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

PCdoB – Partido Comunista do Brasil

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PFL – Partido da Frente Liberal

PL – Partido Liberal

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PP – Progressistas

PPB – Partido Progressista Brasileiro

PPS – Partido Popular Socialista

PR – Partido da República

PRB – Partido Republicano Brasileiro

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PSD – Partido Social Democrático

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PT – Partido dos Trabalhadores

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

PV – Partido Verde

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	16
2	SISTEMAS DE GOVERNO E DEMOCRACIA.....	20
2.1	O SISTEMA DE GOVERNO COMO INSTRUMENTO DE PRESERVAÇÃO DO REGIME DEMOCRÁTICO.....	20
2.2	PARLAMENTARISMO E PRESIDENCIALISMO: ORIGENS, DIFERENÇAS E REFLEXOS SOBRE A ESTRUTURA DE GOVERNOS DEMOCRÁTICOS	29
3	PRESIDENCIALISMO E GOVERNABILIDADE: O DILEMA INSTITUCIONAL BRASILEIRO.....	37
3.1	EVOLUÇÃO DO SISTEMA PRESIDENCIALISTA NO BRASIL	37
3.1.1	Transição de regime, surgimento do presidencialismo no Brasil e Primeira República.....	37
3.1.2	Presidencialismo de coalizão na Segunda República	42
3.1.3	Presidencialismo de coalizão após a Constituição de 1988: do debate sobre o melhor sistema de governo à estabilidade democrática e institucional do país	48
4	INCENTIVOS E APOIOS RECÍPROCOS	70
4.1	BASE DE APOIO AO EXECUTIVO: MENSURANDO O GOVERNISMO NA CÂMARA DOS DEPUTADOS	70
4.2	MOTIVAÇÕES PARTIDÁRIAS E APOIO PARLAMENTAR	78
4.2.1	Decurso do mandato presidencial, eleições e sucesso legislativo: a variável tempo 81	
4.2.2	Formação do gabinete, distribuição de poder aos partidos políticos através do controle orçamentário e governabilidade.....	82
5	SÍNTESE DOS ASPECTOS METODOLÓGICOS	94
6	GOVERNABILIDADE NOS GOVERNOS LULA, DILMA E TEMER.....	98
6.1	O GOVERNO LULA: ENTRE CRISES E CRESCIMENTO ECONÔMICO: A ELEVADA GOVERNABILIDADE E A IMPORTÂNCIA DOS PARTIDOS DA BASE	98

6.2	O GOVERNO DILMA: CRISE DE GOVERNABILIDADE E O INEVITÁVEL PROCESSO DE <i>IMPEACHMENT</i>	117
6.3	O GOVERNO TEMER: COMPARTILHAMENTO DE PODER E FORTE OPOSIÇÃO	133
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	142
8	REFERÊNCIAS.....	147
	APÊNDICE A - PAINEL DO ORÇAMENTO FEDERAL – CRITÉRIOS DE CONSULTA.....	155
	APÊNDICE B - CÁLCULO ESTATÍSTICO (CORRELAÇÃO E REGRESSÃO)	156
	APÊNDICE C - RELAÇÃO MINISTÉRIO, PARTIDO POLÍTICO E DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA.....	158

1 INTRODUÇÃO

O diagnóstico do sistema político é fundamental para que se possa pensar e construir soluções para novos desafios que surgem na política brasileira, como o cenário de conflito entre o Executivo e o Parlamento. A governabilidade no presidencialismo sempre esteve inserida como objeto de estudo de pesquisadores na ciência política brasileira. No contexto do presidencialismo de coalizão brasileiro, é possível identificar alguns importantes recursos na estratégia decisória do presidente da República de incentivar a concordância com sua agenda de governo (Amorim Neto, 2006). Talvez o mais importante deles, e que será explorado no estudo, é representado pela distribuição de cargos de comando no âmbito do Poder Executivo federal, típico mecanismo que materializa a coalizão.

A explicação para o comportamento parlamentar deve ser compreendida a partir de uma análise multifatorial – várias causas explicativas. Se, por um lado, há constrangimentos institucionais, representados por regras e procedimentos, que influenciam o cálculo feito no âmbito do Poder Legislativo, estimulam uma atuação coletivizada e limita o comportamento individualista dos parlamentares – que recebem incentivos para a ação coletiva –, sob outro viés há também incentivo para atuação individual. O comportamento dos deputados é determinado por incentivos vindos tanto do Parlamento quanto da arena eleitoral. Há conexão entre instituições do processo legislativo e instituições exógenas (Silva, 2014).

O elemento político é considerado um fator-chave na formação do gabinete presidencial na medida em que produz reflexos no apoio legislativo ao governo. O conjunto de instituições que formam o sistema político brasileiro, inclusive as informais, constrange o Presidente da República a optar por um gabinete mais partidário, ante a necessidade de obtenção de apoio político para aprovação no Parlamento do seu programa de governo (Almeida, 2021). Apesar de o Presidente da República ter margem de manobra e poder escolher parte do seu gabinete sem a interferência partidária, a realidade nos mostra que há um elevado percentual de ministros considerados políticos, partindo de 40,9% a até 90% a depender do ministério (Neiva e Hiroi, 2021). A lógica *partidária*, portanto, representa a principal motivação para a formação do gabinete.

Há um indicativo de que o sistema presidencialista brasileiro assegura estabilidade da governabilidade quando há compartilhamento de poder através da distribuição de cargos e de ministérios no Poder Executivo (Amorim Neto, 2000). A ocupação de ministérios e cargos no Executivo gera incentivos de natureza política, orçamentários e administrativos, os quais

atendem às motivações partidárias esperadas – *policy-seeking*, *office-seeking*, e *vote-seeking* (Batista, 2018). Por sua vez, o apoio formal dos partidos ao Presidente da República nem sempre se reflete de maneira proporcional na arena legislativa – nas votações de leis de interesse do governo. Há estudos que se debruçam sobre o tema, tentando medir a correspondência entre compartilhamento do poder e a fidelidade partidária (Amorim Neto, 2000; Batista, 2018; Bertholini e Pereira, 2017; Nicolau, 2000; Leitão e Batista, 2012).

O estudo se debruça sobre o incentivo de natureza orçamentária fornecido pelo presidente da República através da ocupação de ministério no governo. Busca-se responder à seguinte questão: a distribuição de espaços de poder aos partidos políticos por meio do controle orçamentário produz governabilidade no presidencialismo brasileiro? Há uma correspondência entre o controle orçamentário pelos partidos políticos e a fidelidade parlamentar da base de apoio ao Presidente da República?

Acredita-se que haja uma relação positiva entre um maior controle do orçamento pelos partidos políticos que ocupam postos no governo e a fidelidade da coalizão. Nessa perspectiva, assumiu-se o desafio de mensurar a governabilidade do presidencialismo de coalizão existente no modelo político brasileiro. Adicionalmente, buscou-se encontrar padrões de comportamento dos atores políticos envolvidos.

A dissertação é composta de cinco partes (além da introdução): no tópico 2, são abordadas questões teóricas sobre a articulação entre o regime democrático e sistemas de governo. O objetivo da discussão é permitir a compreensão de como os sistemas de governo atuam para superar obstáculos do processo decisório, tarefa imprescindível para permitir governabilidade. São apresentadas diferenças entre o parlamentarismo e presidencialismo e suas funcionalidades.

O terceiro tópico trata especificamente do sistema presidencialista brasileiro, sua evolução e o dilema institucional que se instaurou no momento da redemocratização nas décadas de 80 e 90. Aborda-se a discussão sobre a adequação do sistema de governo ao Estado brasileiro e os desafios para assegurar a estabilidade democrática. Esses dois primeiros capítulos apresentam bases teóricas para os dois seguintes.

O quarto tópico aborda o funcionamento do presidencialismo brasileiro, enfatizando os incentivos dispostos ao presidente da República e ao Legislativo para troca de apoio recíprocos. O capítulo 4.1 se debruça sobre como será mensurada a governabilidade do

presidente da República na Câmara dos Deputados. Utilizou-se a variável denominada “governismo”, também chamada de sucesso legislativo, que indica o percentual de correspondência entre a vontade do governo – manifestada através da orientação de voto nas votações nominais – e a vontade dos parlamentares, sobretudo os da base aliada do governo, que compõem o seu gabinete. Esses números podem indicar o quanto os parlamentares estão atuando em consonância com a vontade do governo.

O tópico 4.2, por sua vez, analisa as motivações partidárias, ou seja, as razões para o apoio parlamentar ao Executivo. No tópico anterior, a intenção era saber quais os objetivos do presidente da República e analisar o principal dos mecanismos de que ele dispõe para alcançá-los: a aprovação de projetos de leis de seu interesse. No tópico seguinte, a vontade estudada é a do Legislativo. Com base nas teorias sobre motivações partidárias, serão apresentadas algumas hipóteses sobre como os parlamentares brasileiros, precisamente os deputados federais, se comportam e o que os motivam a cooperar com o Executivo. Uma das hipóteses levantadas é a de que o decurso do mandato presidencial reduz a governabilidade do presidente da República; uma variável relacionada ao tempo, à proximidade do período eleitoral.

Os tópicos seguintes tratarão, sucessivamente, da formação do gabinete do presidente da República – viabilizadora de governos de coalizão – e da distribuição do controle orçamentário pelos partidos políticos que integram base aliada do governo. Após a construção teórica, o passo seguinte será analisar aqueles elementos nos diversos governos do período abrangido pela pesquisa (2003 a 2018). Também no capítulo 4 são apresentados os diversos critérios para configuração do gabinete presidencial e abordado o funcionamento do orçamento público federal.

Quanto ao período analisado, a intenção foi incluir todo o mandato de um presidente da República – e não apenas parcela dele. O termo inicial, o ano de 2003, justifica-se por ser o início do mandato do presidente Lula. Para período anterior (mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso) não há dados das orientações de bancadas por votação no *site* da Câmara dos Deputados. Aquele critério justifica a exclusão do terceiro mandato do presidente Lula (2023-atual). Não foi incluído no trabalho o mandato do presidente Jair Messias Bolsonaro. A decisão foi, de certo modo, arbitrária. Um dos motivos foi evitar que a pesquisa, que já conta com cinco mandatos, se estendesse em demasia. As razões para a opção pelo recorte temporal serão exploradas no capítulo sobre a metodologia da pesquisa.

O quinto tópico contém um resumo dos aspectos metodológicos que foram utilizados na pesquisa e que foram debatidos nos capítulos 4 e 5. Por fim, o capítulo sexto fornece análises descritivas e inferenciais da governabilidade nos governos Lula, Dilma e Temer, entre os anos 2003 e 2018. A pesquisa descritiva consiste na análise dessas gestões com base nos dados sobre ocupação de ministérios e sobre o controle orçamentário. Fez-se análise inferencial para testar a variável de interesse *decurso do tempo* do mandato presidencial. Espera-se que o estudo possa dizer algo sobre a governabilidade no sistema presidencialista brasileiro.

2 SISTEMAS DE GOVERNO E DEMOCRACIA

2.1 O SISTEMA DE GOVERNO COMO INSTRUMENTO DE PRESERVAÇÃO DO REGIME DEMOCRÁTICO

O desempenho da democracia depende, em grande medida, da capacidade do Estado de atender aos anseios sociais. Para tanto, deve ele se estruturar de tal forma que as decisões políticas possam ser ágeis, plurais, seguras e legítimas. Exige-se, portanto, um desempenho satisfatório das instâncias de poder (DAHL, 2012).

O debate aqui apresentado não é precisamente sobre a melhor *forma de governo* que deve um Estado possuir – para utilizar a expressão de Bobbio (2017). Para as pretensões do estudo, entende-se suficiente (1) apresentar algumas das razões pelas quais o regime democrático é preferível aos demais, (2) discorrer um pouco sobre a percepção da existência de uma recessão democrática no mundo e (3) indicar relações entre aquele regime e o processo político decisório.

Por que a democracia ainda seria preferível a outro regime? Segundo Robert Dahl, a democracia tem ao menos dez vantagens sobre qualquer alternativa viável (2001): evita a tirania; garante aos cidadãos direitos fundamentais; garante liberdade pessoal mais ampla; assegura aos indivíduos autodeterminação (proteção de seus próprios interesses) e autonomia moral; proporciona oportunidade de responsabilização moral; promove melhor o desenvolvimento humano e uma maior igualdade política; promove a busca pela paz e a prosperidade¹.

A democracia tende a produzir o melhor sistema político viável pois produz uma igualdade intrínseca com igual consideração de interesses dos indivíduos e garante a máxima liberdade possível (Dahl, 2012). A democratização – aperfeiçoamento do modelo – depende de uma progressiva ampliação da competição (contestação pública) e do direito à participação política, naquilo que foi conceituado por Dahl como *poliarquia* (Dahl, 1997).

Portanto, mesmo com os obstáculos, a democracia é um regime aceito (talvez o único) capaz de agasalhar, simultaneamente, um sistema capitalista de mercado e um Estado que garanta liberdades individuais. É no contexto da indispensabilidade de um regime democrático

¹ Para uma melhor compreensão desses benefícios, ver o livro *Sobre a democracia* de Robert Dahl – DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. 1. ed. Brasília: editora UNB, 2001.

e da necessidade de o Brasil se inserir em um mundo contemporâneo cada vez mais complexo que é realçada a importância de modelos governamentais que produzem decisões políticas efetivas.

Apesar das qualidades do regime democrático, alguns autores acreditam que o último avanço – iniciado com a onda de democratização do final do século XX, quando países da América Latina, do leste europeu e africanos vivenciaram transição para regimes democráticos – parece ter estagnado na última década. A estagnação ocorrida na América Latina é ricamente descrita por Scott Mainwaring e Aníbal Pérez-Liñán (2023)².

Como observa o cientista político Jairo Nicolau, a preocupação do momento é com a *recessão democrática*, “expressão cunhada pelo cientista político Larry Diamond para descrever o fim do processo contínuo de ampliação das democracias” e que pode se referir tanto à dificuldade de surgimento de novos governos democráticos quanto à eclosão de crises em democracias já consolidadas (2018, p. 8). As preocupações com a qualidade e com o melhoramento da democracia parecem ter dado lugar a inquietações com a sua sustentação e até mesmo com a sua existência.

A ideia do *retrocesso democrático* também é apresentada por Adam Przeworski (2020), que faz uma apurada provocação sobre os fatores que conduzem a crises nas democracias contemporâneas. O autor analisa os efeitos de crises econômicas, políticas de amplo espectro e estritamente governamentais sobre a democracia, apresenta os sinais da crise do regime³ e faz um alerta para o fato de que há uma “deterioração imperceptível das instituições e normas democráticas, a subversão sub-reptícia da democracia, ‘o uso de mecanismos legais que existem em regimes com credenciais favoráveis para fins antidemocráticos’” (2019, p. 39).

² De acordo com Mainwaring e Pérez-Liñán, a dificuldade de aprofundamento da democracia na região se justifica por três razões. A primeira aponta que haveria atores poderosos derivados da antiga coalizão dos antigos governos autoritários – como organizações criminosas, forças policiais *não reformadas* e grupos de interesses – que criam obstáculos àquele intento. O segundo fator decorre dos maus resultados de governança na maioria dos países da América Latina, o que provoca insatisfação com um *establishment malsucedido* e permite o acesso ao poder de populistas autoritários. A terceira razão apresentada pelos autores é representada pelo que denominam de *estados híbridos*, uma espécie de Estado contraditório que combina burocracias eficientes e inovadoras e, ao mesmo tempo, administrações corruptas, patrimonialistas e ineficientes.

³ São sinais da crise na democracia: (i) o rápido desgaste dos sistemas partidários tradicionais; (ii) o avanço de partidos e atitudes xenofóbicos, racistas e nacionalistas; e (iii) o declínio no apoio à democracia em pesquisas de opinião pública. Por sua vez, potenciais explicações para elas são (i) a estagnação de renda, desigualdade e mobilidade, e (ii) a polarização, o racismo e a hostilidade (Przeworski, 2019).

O autor enfatiza o papel do conflito (e a forma como ele é conduzido) na qualidade da democracia:

[...] a democracia funciona bem quando qualquer conflito que surja na sociedade é conduzido e processado dentro do âmbito institucional, sobretudo através de eleições, mas também de sistemas coletivos de negociação, cortes e burocracias públicas, sem impedir quem quer que seja de ter acesso a essas instituições só por causa da substância de suas demandas. Em resumo, a democracia funciona quando conflitos políticos são processados em liberdade e paz civil (Przewoski, 2019, p. 32).

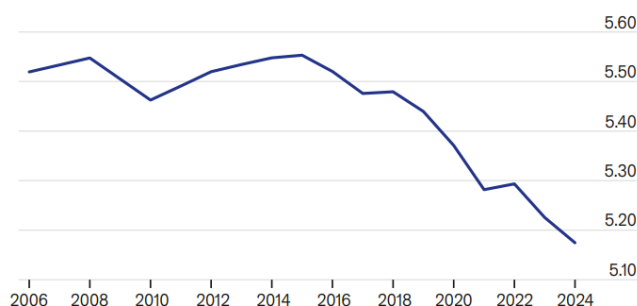
Dois dos maiores projetos que medem os níveis de democracia ao redor do globo apontam para o fato de que o regime está sob risco. Segundo o *V-Dem (Varieties of Democracy)*, o nível democrático desfrutado pela pessoa média no mundo em 2023 caiu para os níveis verificados em 1985. O instituto também apurou que desde 2009 a parcela da população mundial de países autocratizados tem ofuscado a parcela que vive em países democratizados – a autocratização está em andamento em 42 países⁴.

Por sua vez, o *Democracy Index* de 2024, elaborado pelo grupo *The Economist*, indica que o modelo democrático desenvolvido ao longo do último século está em apuros e que a insatisfação popular com o desempenho de governos é representada pelo crescente apoio a insurgentes populistas⁵. O relatório demonstra que o *Democracy Index* segue uma tendência decrescente desde o ano de 2015, conforme se observa do quadro abaixo:

Gráfico 1 – Índice V-dem de democracia – Global average Democracy Index score out of 10

⁴ Informações contidas no relatório de 2024, disponível em: https://www.v-dem.net/documents/43/v-dem_dr2024_lowres.pdf. Consulta realizada em 02/03/2025.

⁵ O Índice de Democracia da Economist Intelligence Unit fornece informações sobre o estado da democracia em 165 países independentes e dois territórios. Ele é baseado em cinco categorias: processo eleitoral e pluralismo, funcionamento do governo, participação política, cultura política e liberdades civis. Com base em pontuações em uma série de indicadores dentro daquelas categorias, cada país é classificado de acordo com um dos quatro tipos de regime: "democracia plena", "democracia falha", "regime híbrido" ou "regime autoritário". Informações disponíveis em: https://image.b.economist.com/lib/fe8d13727c61047f7c/m/1/609fbc8d-4724-440d-b827-2c7b7300353d.pdf?utm_campaign=MA00001514&utm_medium=email-owned&utm_source=eiu-marketing-cloud&RefID=&utm_term=20250302&utm_id=2064801&sfmc_id=00QWT00000IxB3r2AF&utm_content=cta-button-1&id_mc=279795910. Consultado em 02/03/2025.



Fonte: V-Dem, 2024

Nem sempre é evidente o colapso de um regime democrático. Os cientistas políticos Steve Levitsky e Daniel Ziblatt (2018) alertam para o fato de que a democracia não necessariamente se desfaz “de maneira espetacular, através do poder e da coerção militares” como ocorreu com golpes de estado durante a guerra fria em vários países⁶. Democracias podem morrer “de líderes eleitos [...]. A ditadura ostensiva – sob a forma de fascismo, comunismo ou domínio militar – desapareceu em grande parte do mundo. Golpes militares e outras tomadas violentas do poder são raros. A maioria dos países realiza eleições regulares. Democracias ainda morrem, mas por meios diferentes” (2018, p. 14-16). Os autores descrevem o *modus operandi* da regressão democrática:

As instituições se tornam armas políticas, brandidas violentamente por aqueles que as controlam contra aqueles que não as controlam. É assim que os autocratas eleitos subvertem a democracia – aparelhando tribunais e outras agências neutras e usando-os como armas, comprando a mídia e o setor privado (ou intimidando-os para que se cale) e reescrevendo as regras da política para mudar o mando de campo e virar o jogo contra os oponentes. O paradoxo trágico da via eleitoral para o autoritarismo é que os assassinos da democracia usam as próprias instituições da democracia – gradual, sutil e mesmo legalmente – para matá-la (2018, p. 19).

Para Levitsky e Ziblatt, regras não escritas também são importantes na preservação da democracia, de modo que “Nem mesmo constituições bem projetadas são capazes, por si mesmas, de garantir a democracia [...]. Todas as democracias bem-sucedidas confiam em regras informais que, embora não se encontrem na Constituição nem em quaisquer leis, são amplamente conhecidas e respeitadas” (2018, 99-102). De acordo com os autores, duas regras não escritas são essenciais para o funcionamento de uma democracia: a tolerância mútua e a reserva institucional. Eis os significados de cada uma delas:

⁶ Podem ser citados os seguintes países onde houve golpe de Estado no período da Guerra Fria: Argentina, Brasil, Chile, Gana, Grécia, Guatemala, Nigéria, Paquistão, Peru, República Dominicana, Tailândia, Turquia e Uruguai.

A tolerância mútua diz respeito à ideia de que, enquanto nossos rivais jogarem pelas regras institucionais, nós aceitaremos que eles tenham direito igual de existir, competir pelo poder e governar [...]. Dito de outra forma, tolerância mútua é a disposição dos políticos de concordarem em discordar [...]. A segunda norma crucial para a sobrevivência da democracia é o que chamamos de reserva institucional [...]. Para nossos propósitos, a reserva institucional pode ser compreendida como o ato de evitar ações que, embora respeitem a letra da lei, violam claramente o seu espírito. Quando as normas de reserva são robustas, políticos não usam suas prerrogativas institucionais até o limite, mesmo que tenham o direito legal de fazê-lo, pois tal ação pode pôr em perigo o sistema existente (2018, p. 103-107).

Prosseguem os autores:

Normas de reserva institucional são especialmente importantes em democracias presidencialistas. Como sustenta Juan Linz, governos divididos podem facilmente levar a impasses, disfunções e crises constitucionais. Presidentes sem comedimento ou controle podem aparelhar a Suprema Corte, alterando a sua composição, ou contornar o Congresso, governando por decretos. E congressos sem comedimento podem bloquear todos os movimentos do presidente, ameaçando lançar o país no caos ao se recusarem a financiar o governo ou ao votarem pelo afastamento do presidente com base em motivos dúbios (2018, p. 109).

A democracia é comparada por Levitsky e Ziblatt a um jogo que gostaríamos de jogar indefinidamente e que para “[...] garantir as futuras rodadas, os jogadores precisam não incapacitar o outro time ou antagonizá-lo a um ponto tal que ele se recuse a jogar de novo no dia seguinte. Se um dos competidores abandona o jogo, não pode haver partidas futuras” (2018, p. 108).

Um exemplo brasileiro da influência das regras informais sobre as engrenagens de um regime democrático é a lista tríplex para a indicação do Procurador-Geral da República (PGR). De acordo com a Constituição de 1988, cabe ao presidente da República escolher o Procurador-Geral da República (art. 128, §1º), que será nomeado após aprovação da escolha pelo Senado Federal (art. 52, III, e). Apesar do cargo ser de livre nomeação do chefe do Executivo, a partir de 2001 se iniciou um movimento na carreira de Procurador da República para que o escolhido para a PGR (Procurador-Geral da República) integrasse uma lista de três membros mais votados em eleição realizada internamente pela Associação da categoria.

Em 2001 foi encaminhada ao então presidente da República Fernando Henrique Cardoso a primeira lista tríplex para a indicação do PGR. FHC, contudo, não a acatou. Já em 2003, iniciou-se a tradição de escolha do PGR dentre os três integrantes da lista⁷. O modelo de escolha se manteve durante os governos Lula (2003-2010), Dilma (2011-2016) e Temer (2016-

⁷ Informação disponível em: <https://linhadotempo.mpf.mp.br/www/linha-do-tempo/2003>

2018). Foram escolhidos a partir das listas tríplexes, em ordem sucessiva, os Procuradores-Gerais da República Cláudio Fonteles, Antônio Fernando de Souza, Roberto Gurgel (Apolônio, 2024).

Esse período foi de intensa atuação da PGR no combate à corrupção através das investigações e dos processos do *mensalão* e da *lava-jato*. A tradição foi quebrada durante a presidência de Jair Bolsonaro (2019-2022), que optou por escolher um membro de fora da lista para o cargo de PGR (Apolônio, 2024). A percepção de que a conjuntura política brasileira mudou é reforçada pelo fato de o Presidente Lula (2023-atual) ter mudado sua postura ao também não observar a lista tríplex.

É importante o registro de que não se pretende debater a correção (ou não) de a indicação do PGR recair sobre membro da lista tríplex. O exemplo apenas ilustra a penetração de uma instituição de Estado (como é a Procuradoria-Geral da República) na atividade política do Estado – movimento que tende a reforçar os alicerces democráticos – e o seu posterior recuo. Esse movimento inverso – o afastamento – tende a prejudicar as instituições que dão suporte à democracia.

A história nos mostrou ao longo dos séculos que a tão desejada governabilidade só é possível se (i) houver forte concentração de poder ou se (ii) o poder for adequadamente distribuído. No primeiro caso, a discussão sobre a efetividade do processo decisório é descabida, já que estaríamos tratando de um regime não democrático; já a segunda hipótese diz respeito a um regime democrático – o modo como se estrutura a política nas democracias exige compartilhamento de poder.

A consolidação do processo democrático nas últimas décadas do século XX – citada anteriormente –, especialmente em países da América Latina, veio acompanhada do debate sobre qual o melhor sistema de governo dentre os disponíveis: o modelo parlamentarista ou o presidencialismo. No Brasil pós-constituição de 1988, a adoção do presidencialismo como modelo alternativo ao parlamentarismo recebeu críticas. Elas se sustentavam, basicamente, na suposição de que o regime fomentaria impasses políticos e, por consequência, traria paralisia decisória (Ames, 2001; Inácio, Batista, 2018; Linz, 1991). Para uma corrente contrária, o sistema brasileiro é dotado de particularidades que o tornam capaz de superar dificuldades institucionais do modelo que conjuga o presidencialismo e a representação proporcional para escolha de parlamentares para a Câmara dos Deputados (Abranches, 1988; 2018; Figueiredo e Limongi, 1999).

Todos os aspectos ligados às controvérsias sobre a governabilidade no Brasil serão devidamente analisados ao longo do estudo, e em maior escala no próximo capítulo. Convém pontuar nesta oportunidade apenas para o fato de que o presidencialismo brasileiro, caracterizado pela fragmentação partidária, tem a aptidão para eleger presidentes minoritários, ou seja, o partido do chefe do Executivo geralmente não detém, no Legislativo, a maioria de que precisa para governar. A formação de coalizões vem sendo apontada como o instrumento adequado para superar aquele obstáculo. As maiorias formadas com o uso daquela estratégia, contudo, são usualmente frágeis. Os governos aparentam estar sempre no limite na sua capacidade de implementar políticas de governo. O sistema produz um elevado número de atores com poderes de veto (*veto players*).

Os sistemas de governo dispõem de mecanismos legítimos para superação de crises. O presidencialismo, tradicionalmente, tem à disposição o processo de impeachment, cuja existência em si não chega a ser um problema. O problema surge com o seu uso desmedido. A ocorrência frequente de processos de impeachment, ou mesmo a sua cogitação ao longo de governos, torna vulnerável o sistema político.

No Brasil, desde a instauração do novo regime político com a promulgação da Constituição de 1988 dois presidentes perderam o mandato por meio do Impeachment: Fernando Collor de Mello, em 1992, e Dilma Rouseff, em 2016. Para além desses afastamentos, aparentemente o *impeachment* passou a ser utilizado como ferramentas de barganha e de pressão políticas. O uso da expressão *impeachment* na política brasileira ganhou tanta frequência que chega a ser banalizo; pedem a saída de um presidente da República como quem pede a exoneração de um ministro de Estado. Para se ter uma ideia daquele fator, basta observar como o instituto foi utilizado ao longo dos anos, conforme demonstrado na Tabela 1⁸.

Tabela 1 – Pedidos de *impeachment* de presidente da República no Brasil

⁸ Os dados dos pedidos de *impeachment* no terceiro governo Lula foram coletados até 21/02/2024. O número (19) representa mais do que o dobro no governo de Bolsonaro, para o mesmo período de gestão. As informações foram colhidas no *site Pública* – agência de jornalismo investigativo sem fins lucrativos –, no *site Poder360* – grupo de comunicação jornalística – e no *site O Globo*. Disponíveis em: < <https://apublica.org/impeachment-bolsonaro/quantos-pedidos-de-impeachment-os-ultimos-presidentes-receberam/> >; < <https://www.poder360.com.br/governo/bolsonaro-foi-o-presidente-com-maior-numero-de-impeachments-em-4-anos/>>; e <https://oglobo.globo.com/politica/noticia/2024/02/21/lula-acumula-19-pedidos-de-impeachment-na-camara-mais-do-que-o-dobro-de-bolsonaro-no-mesmo-periodo.ghtml>. Consulta realizada em 26/02/2025.

Governo	Quantidade de pedidos	Média anual
Fernando Henrique (1995-2002)	24	3
Lula (2003-2010)	37	4,6
Dilma Rouseff (2011-2016)	68	12,75
Michel Temer (2016-2018)	31	11,62
Jair Bolsonaro (2019-2022)	158	39,5
Lula (2023-2024)	19	9,5

Fonte: elaborada pelo autor com base nos dados do site *Pública*.

A figura do impeachment é emblemática na percepção da governabilidade e de crises iminentes. Ao tratar da política na América Latina em um estudo comparativo, o cientista político Aníbal Pérez-Liñán afirma que um novo padrão de instabilidade surgiu na região em substituição aos golpes de Estado. As crises políticas não mais são resolvidas por meio de uma ruptura violenta com a deposição dos presidentes, já que grande parcela da comunidade internacional passou a ser sensível a rompimentos democráticos. O objetivo de afastar presidentes indesejados e que perderam popularidade é alcançado por meio do impeachment do presidente da República. Segundo o autor, o uso daquele instrumento permite que as democracias latino-americanas sejam consideradas duradouras. Ao mesmo tempo, contudo, elas se manterão sempre instáveis. Esse cenário é representado pelo paradoxo *estabilidade democrática x instabilidade governamental* (Pérez-Liñán, 2007)⁹.

Não é simples aceitar e pautar um pedido de impedimento na Câmara dos Deputados. Há diversos fatores em jogo, jurídicos e políticos. De todo modo, os dados são importantes porque demonstram que o aumento progressivo do número de requerimentos aponta para uma certa fragilidade do sistema político.

Definitivamente, não se pode fugir do debate democrático quando se fala de configurações de governos. Uma rica análise sobre modelagens de governo e democracia é apresentada pelo cientista político Arendt Lijphart em seu livro “*Modelos de democracia*:

⁹ O processo de desgaste do presidente da República, segundo o autor, é bem definido: primeiro há crises econômicas que fazem a sua popularidade despencar; após, a imprensa se utiliza da situação de crise para ampliá-la, com o aumento de denúncias e escândalos de corrupção; por fim, entra em cena o Parlamento, que se utiliza de sua força política, institucionalizada, para afastar o governo através do *impeachment*.

desempenho e padrões de governo em 36 países” (Lijphart, 2021)¹⁰. O autor realiza um profundo estudo sobre a relação entre dois modelos de democracias que denominou de majoritárias (*modelo de Westminster*) e consensuais e a efetividade democrática, inclusive testando-a empiricamente com o uso de três conjuntos de indicadores da performance dos governos: Indicadores de Governança Mundial, medidas de controle macroeconômico (crescimento econômico, controle da inflação e do desemprego) e indicadores de controle da violência.

Lijphart busca responder à seguinte questão: “a diferença entre democracia majoritária e consensual influi nas operações da democracia, principalmente no seu bom funcionamento”? (2021, p. 291). Em seguida, responde o autor, quanto à dimensão executivos-partidos, que as democracias consensuais teriam os melhores resultados. Nesta oportunidade não serão debatidas as conclusões de Lijphart; fugiria ao escopo do estudo. É oportuno destacar apenas a interseção entre os dois pontos objeto deste capítulo: democracia e adequado funcionamento dos sistemas de governo.

Embora o enfoque do trabalho de Lijphart sejam as instituições e não a cultura, este elemento não deve ser desprezado quando se busca compreender à fundo a democracia. O próprio autor afirma que “uma cultura orientada para o consenso fornecerá a base e as conexões para as instituições de uma democracia consensual” (2021, p. 340). Robert Dahl igualmente considera a cultura política e as convicções democráticas como essenciais ao regime democrático (2001).

A busca por respostas para os entraves do regime democrático é constante e penosa, sobretudo porque envolve variáveis complexas e numerosas. Fato é que a fragilidade institucional de um Estado, quando acompanhada de crises estruturantes, como as de natureza

¹⁰ A ideia inicial de Lijphart era aperfeiçoar sua obra *Democracies*, de 1984. Contudo, as mudanças e o direcionamento do novo livro foram tão relevantes que o autor decidiu *construir* um novo livro, publicado em 2021. O autor inicia a obra diferenciando o que ele denominou de *modelo de democracia de Westminster* (modelo majoritário) do *modelo consensual*, que representam, respectivamente, duas dimensões igualmente distintas: a dimensão *executivos-partidos* e a dimensão *federal-unitária*. A partir dessa diferenciação, foi realizado um levantamento comparativo categorizado de 36 países, separando-os com base nos seguintes aspectos/institutos: concentração versus compartilhamento do gabinete; padrões de dominância e equilíbrio de poder nas relações Executivo-Legislativo; sistemas eleitorais majoritários e proporcionais; pluralismo ou corporativismo dos grupos de interesse; formas de estado unitário e federal/descentralizado; divisão do poder no Parlamento; procedimentos de revisão judicial e emenda nas Constituições; e (in)dependência dos Bancos Centrais.

econômico-social, tem aptidão para provocar crises políticas agudas e, muitas vezes, intransponíveis. Esse cenário não é desejável.

Acredita-se ser imprescindível para a sobrevivência harmoniosa de um regime democrático superar obstáculos no processo decisório que excedam os limites de uma institucionalidade razoável. Mas como determinar quais são tais limites? É fácil perceber que essa tarefa não é fácil. Nem mesmo é essa a pretensão deste estudo. As considerações aqui apresentadas têm o propósito de realçar a existência de intrínseca relação entre a governabilidade (ou sua ausência) e a manutenção de um regime que garanta liberdades individuais, como é o democrático.

2.2 PARLAMENTARISMO E PRESIDENCIALISMO: ORIGENS, DIFERENÇAS E REFLEXOS SOBRE A ESTRUTURA DE GOVERNOS DEMOCRÁTICOS

Em um regime democrático em que há separação dos poderes, as decisões de natureza política são tomadas pelo Executivo, pelo Legislativo ou por ambos conjuntamente. Mas de que modo são estruturados os arranjos quanto a quem decide e quanto à forma de decidir? Duas são as perguntas que Estados democráticos contemporâneos devem fazer a respeito das decisões políticas: (1) *quem governa?* e (2) *como governa?* As respostas àqueles questionamentos são sistematizadas em categorias conceituais denominadas de sistemas de governo, que podem ser sucintamente definidos como o conjunto de regras que regulam as decisões políticas no âmbito das relações entre as instituições políticas.

Segundo uma perspectiva histórica, os sistemas de governo podem ser classificados em *presidencialismo* e *parlamentarismo*. Há ainda um terceiro modelo, que une elementos que caracterizam aqueles dois: o *semipresidencialismo*. Em linhas gerais, o que diferencia os dois principais sistemas de governo são o modo como eles são formados e estruturados, a forma de constituição da autoridade política, como as decisões políticas são tomadas e o modo como os cidadãos podem controlá-los (Batista; Inácio; 2018).

Para Luís Guimarães (2020, p. 20), o que se busca com um sistema de governo é “acoplar as forças políticas, garantir o equilíbrio entre os Poderes e assegurar a existência de um sistema lógico e ao mesmo tempo estável que garanta a manutenção da lei, da ordem e torne viável o processo decisório”. Em outras palavras, o dilema da escolha por um daqueles modelos advém do propósito de se buscar um arranjo institucional que viabilize, no interior de um Estado, um regime de governo capaz de assegurar a participação política dos indivíduos e que

permita contestação pública às escolhas dos governantes, ou seja, que se crie condições para um processo decisório efetivo e que atenda ao interesse coletivo em um regime democrático.

Há uma preponderância do parlamentarismo e do presidencialismo como sistemas de governo. De acordo com dados disponibilizados pelo *Quality of Government Institute* – Universidade de Gotemburgo, para o ano de 2002 (último ano disponível na plataforma), dos 150 países democráticos pesquisados 36% eram presidencialistas, 19,33% eram semipresidencialistas e o restante, 44,66%, adotou como modelo o parlamentarismo¹¹.

Para que se possa entender a fundo toda a engrenagem do presidencialismo de coalizão brasileiro, inclusive sua evolução ao longo do tempo, é fundamental tratar, antes, das características dos sistemas de governo usualmente encontrado em países democráticos. É esse o ponto de partida.

A referência história quando se trata da origem do parlamentarismo é o processo político inglês que culminou com a Revolução Gloriosa de 1688, na Inglaterra, quando o rei Jaime II foi deposto e substituído por Guilherme de Orange e por sua esposa Maria Stuart. Ocorreram eventos anteriores que contribuíram para o progressivo aumento da preponderância do parlamento britânico – todos encabeçados pela aristocracia inglesa representada pelos barões feudais –, dos quais merecem destaque (1) a *Magna Carta de 1215/1216* – documento imposto ao rei João da Inglaterra e que continha 63 dispositivos que limitavam o poder real, e (2) as *Provisões de Oxford* (1258), igualmente um conjunto de regras que puseram limites às ações do rei Henrique I – e que levaram à eclosão da Segunda Guerra dos Barões, de 1264-1267, encabeçada pelo Barão Simão de Montfort (Hume, 1983 e 2017).

Apesar da alusão ao século XIII, fato é que a revolução inglesa é tida como o berço do parlamentarismo moderno e o marco na implantação de uma monarquia constitucional em substituição ao Estado absolutista inglês¹². A partir de então, o modelo inglês se espalhou pelo

¹¹ O QoG é um instituto de pesquisa independente que integra o Departamento de Ciência Política da Universidade de Gotemburgo. Consulta realizada em 20/02/2025, no site disponível em: https://datafinder.qog.gu.se/variable/gtm_parl.

¹² A Revolução Inglesa representou um conjunto de acontecimentos que, em conjunto, suplantaram a monarquia absolutista inglesa – Revolução Puritana e Guerra Civil (1640 a 1649), República de Oliver Cromwell (1649 a 1658), Restauração dos Stuarts (1660 a 1688) e, por fim, o ápice do processo com a Revolução Gloriosa, em 1688. Na obra *“História da Inglaterra: da invasão de Júlio César à Revolução de 1688”*, o filósofo David Hume apresenta um rico e detalhado retrato da trajetória da Inglaterra desde a queda do Império Romano até a Revolução Gloriosa em 1688, percurso que gestou não só o Parlamento britânico, mas também a constituição inglesa e própria noção de liberdade cultivada hoje nos países ocidentais.

mundo, sobretudo em países que sofreram influência da Inglaterra, como Canadá, Austrália, Nova Zelândia e parte das antigas colônias britânicas no Caribe, na Ásia e na África (Lijphart, 2021).

Como se vê, o parlamentarismo foi concebido após um longo processo histórico como resultado da evolução das instituições políticas da Inglaterra e se difundiu para todo o mundo. Apesar das diferentes configurações, é possível estabelecer algumas características gerais que identificam e categorizam o sistema parlamentarista.

No parlamentarismo, os membros do corpo legislativo são usualmente eleitos pelo voto direto e popular. Constituído um novo Parlamento, o próximo passo é a formação do governo, denominado de gabinete. Passa a ter o direito de comandar o governo o partido (ou partidos em coalizão) que detém a maioria das cadeiras legislativas. O gabinete é composto por parlamentares destacados do Parlamento e que se assumirão as funções de ministro e de primeiro-ministro, este último passa a exercer a chefia de governo – geralmente é um importante líder do partido que detém a maioria nas casas legislativas. O gabinete, portanto, não é diretamente eleito pelo povo, mas escolhido indiretamente com base na configuração do Parlamento.

Outra importante característica do sistema parlamentarista reside no fato de as funções executiva e legislativa estarem concentradas no parlamento – não há um Poder Executivo com a conformação encontrada no presidencialismo. Há ainda a separação das funções de chefe de governo e de chefe de estado. Na Inglaterra, por exemplo, a chefia de Estado é exercida pela monarquia, enquanto o primeiro-ministro desempenha as funções de chefe de governo, como a gestão da máquina pública e manutenção de relações com outros países (Cintra, 2015).

O gabinete é responsável perante o parlamento, o que implica dizer que pode ser destituído na hipótese de haver perda da confiança. Por essa razão, ao contrário do que ocorre no presidencialismo, no parlamentarismo não há prazo fixo de duração do governo. As soluções para crises políticas nesse sistema de governo são o conhecido *voto de desconfiança*, também chamado de *moção de censura*, que visa a constranger o governo, ou, em último caso, a destituição do governo com a realização de novas eleições.

Impossível não citar o parlamento britânico como modelo do sistema parlamentarista, não só pela sua história e origem, como também pela influência que exerceu (e ainda exerce) sobre os outros sistemas criados ao longo do tempo. Praticamente todas as características

globais do modelo se aplicam ao parlamentarismo britânico. O Legislativo é bicameral, composto pela Câmara Baixa (Câmara dos Comuns ou Casa dos Representantes), formada por deputados eleitos diretamente pelo povo, e pela Câmara Alta (Câmara Alta), formada por membros não-eleitos. O(a) monarca chefia o Estado e o primeiro-ministro, o líder do partido majoritário no parlamento, comanda o governo. A existência de dois partidos fortes no parlamentarismo britânico (o conservador e o trabalhista) produzem estabilidade política ao sistema político inglês (Groff, 2003).

Apesar de o presidencialismo ter dominado a forma de se governar no Brasil desde o surgimento da república, o país chegou a experimentar o parlamentarismo em duas oportunidades. A primeira delas ocorreu durante o Império, no Segundo Reinado. O modelo foi instituído através do Decreto nº 523, de 20 de julho de 1847, que criou o cargo de Presidente do Conselho dos Ministros, equivalente ao cargo de primeiro-ministro e nomeado pelo Imperador D. Pedro II. O Presidente do Conselho escolhia o seu gabinete, mas sob o controle efetivo do imperador, que detinha o Poder Moderador. Por essa razão o sistema introduzido no Brasil foi bastante peculiar, sendo conhecido como parlamentarismo “às avessas” (Horbach, 2007).

Já em 1961, o parlamentarismo foi novamente implantado no Brasil pela Emenda Constitucional nº 4/1961, que, em seu artigo 1º, previu que o Poder Executivo deveria ser exercido pelo Presidente da República e pelo Conselho de Ministros, cabendo a este último a direção e a responsabilidade da política do governo e da administração federal. O sistema foi utilizado como estratégia para impedir que o controle efetivo do governo fosse transferido para o então vice-Presidente da república João Goulart, que se encontrava em visita à China no momento da renúncia do Presidente Jânio Quadros.

O segundo parlamentarismo brasileiro durou até 1963, quando foi extinto após um plebiscito ocorrido em 06 de janeiro de 1963, retornando o sistema anterior após a edição da Emenda Constitucional nº 6/1963. No ano seguinte, a crise política gestou o golpe de Estado costurado numa aliança civil-militar e que instaurou o regime militar no país¹³.

¹³ Em 1993 foi realizado plebiscito para a escolha da forma e do sistema de governo, por determinação do artigo 2º do ADCT da Constituição de 1988. A população optou por manter o sistema presidencialista.

O parlamentarismo, que marcou parte da história política do mundo – inclusive, como visto, no Brasil –, também serviu de parâmetro para o surgimento de um sistema concorrente a partir do século XVIII: o presidencialismo.

Do mesmo modo como o surgimento e o fortalecimento do parlamentarismo se confundem com a história inglesa, o presidencialismo tem sua origem no processo histórico de independência dos Estados Unidos, que inclui os momentos de construção da sua nova estrutura jurídico-política no conjunto de fatos que compõem a denominada Revolução Americana. Como foge à pretensão deste estudo, serão dispensados de abordagem os acontecimentos que permeiam o processo de independência daquele país. Basta a recordação de que, após a Declaração de Independência das Treze Colônias, em 04 de julho de 1776 (fruto da crescente insatisfação dos colonos, que não se sentiam representados no Parlamento britânico), e enquanto transcorria a Guerra de Independência (1775-1783), o próximo passo era pensar a configuração dos novos estados independentes (Fernandes; Karnal; Moraes; Purdy; 2018)¹⁴.

Em um primeiro momento, foi implantada uma Confederação de estados independentes, em que todos mantiveram as respectivas soberanias e renunciaram à parcela do seu poder em prol da defesa de interesses comuns, em especial os relacionados à defesa e à consolidação da emancipação. A Confederação dos Estados Americanos emerge com a ratificação, em 1781, do tratado Artigos da Confederação. O modelo, contudo, não prosperou por uma série de fatores, sobretudo a necessidade de concordância unânime das trezes vontades e a dificuldade de preservar a união dos novos estados. O seu insucesso – fomentado por discursos e artigos publicados na imprensa e posteriormente reunidos na obra “*O Federalista*” (Hamilton; Jay; Madison, 1840) –, abriu caminho para o surgimento de uma nova forma de estado: o federalismo.

Diante da necessidade de revisão dos “*Artigos da Confederação*”, os estados independentes se reuniram na Convenção de Filadélfia de 1787 e, após intensos debates, elaboraram, naquele mesmo ano, a primeira Constituição dos Estados Unidos. A nova Constituição norte-americana, para além da estruturação do novo modelo federativo, também

¹⁴ Para uma boa compreensão do processo histórico que antecedeu o processo de independência dos Estados Unidos, ver o livro *História dos Estados Unidos* de Leandro Karnal; FERNANDES, Luiz Estevam; KARNAL, Leandro; MORAIS, Marcus Vinícius; PURDY, Sean. *História dos Estados Unidos: das origens ao século XXI*. 3. ed. São Paulo: Contexto, 2018.

foi a base do governo republicano, da democracia representativa e, em particular, do presidencialismo.

Uma das grandes preocupações nas discussões para a criação da nova Constituição norte-americana foi a de garantir um governo forte, capaz de preservar a integridade da federação sem, contudo, comprometer a recém conquistada autonomia dos Estados-membros, ou seja, buscava-se um governo com poderes limitados que resguardasse os diferentes interesses dos novos atores políticos e que evitasse uma paralisia decisória (Guimarães, 2020). A combinação da separação de Poderes, federalismo e presidencialismo atendeu àqueles anseios.

A grande particularidade do presidencialismo, que o diferenciava do parlamentarismo, foi a explícita separação entre os Poderes Executivo e Legislativo (Hamilton; Jay; Madison, 1840). O comando de governo não vinha mais do Parlamento. Optou-se pela transferência da função executiva ao presidente da República para um mandato de quatro anos, a quem também caberia a chefia do Exército e da Marinha dos e o poder de celebrar tratados. O presidencialismo foi objeto de capítulos próprios em “*O Federalista*”, obra que esmiuçou as novas funções do presidente da República – capítulos LXVII a LXXVIII (Hamilton; Jay; Madison, 1840).

Para as pretensões do estudo, acredita-se que as observações acima sobre a evolução institucional do presidencialismo são suficientes, importando agora apontar traços gerais que identificam o modelo. Semelhante ao que ocorre com o parlamentarismo, há uma considerável variedade no modo como aquele sistema de governo se estrutura a depender do país em que foi implantado. As diferentes configurações, todavia, não impedem que sejam apontadas características gerais e comuns havidas na maioria dos sistemas presidencialistas ao redor do mundo.

No presidencialismo puro as chefias de governo e do Estado são exercidas pelo presidente da República. Este cargo, em geral, é ocupado a partir de escolha em votação popular direta. Ao assumir a função, cabe ao presidente escolher e nomear os seus ministros de Estado, que comporão o gabinete e conjuntamente tomarão as principais decisões políticas do país. Os ministros não necessariamente precisam ser escolhidos dentre os membros do Legislativo. A destituição do presidente da República pode ocorrer através do *recall* (espécie de revogação popular do mandato para fins de responsabilização) ou após condenação em processo por crime comum ou por crime de responsabilidade, este último denominado de processo de *impeachment* (igualmente uma forma de destituição do presidente, mas não realizado pelo povo, mas sim por

órgãos constitucionalmente definidos – geralmente o parlamento). De acordo com Octávio Cintra, o presidencialismo possui as seguintes características (2015, p. 39):

a) há um presidente, ao mesmo tempo chefe do governo e chefe de Estado; b) o presidente é escolhido em eleição popular; c) seu mandato, bem como o dos parlamentares, é prefixado, não podendo o presidente, exceto na hipótese do impeachment, ser demitido pelo voto parlamentar, nem o Legislativo ser dissolvido pelo presidente; d) a equipe de governo (o ministério) é designada pelo presidente e é responsável perante ele, não perante o Legislativo.

Convém citar ainda, como sistema de governo, o semipresidencialismo, em que há uma dinâmica própria e uma peculiar relação entre o governo, o chefe de Estado e o Legislativo (Tavares, 2018). Como é de se imaginar, no semipresidencialismo há elementos dos dois modelos anteriormente abordados: do presidencialismo, extrai a característica da organização do governo pelo presidente da República; do parlamentarismo, a responsabilidade do governo perante o parlamento. Em geral, há um compartilhamento de poder e das funções estatais entre as figuras do presidente da República e do primeiro-ministro.

Fato é que há variedade entre os modelos sobre os quais se organizam os sistemas semipresidencialistas atualmente existentes. Na França, por exemplo, onde vigora aquele regime, o chefe de Estado é o presidente da República, eleito diretamente pelo povo, enquanto o primeiro-ministro exerce as funções de governo, conduzindo a política nacional através do controle da Administração e das Forças Armadas (Tavares, 2018).

Uma boa perspectiva dos sistemas de governo é apresentada por Arend Lijphart (2021). Ao tratar as diferenças entre os modelos de democracia que denomina de majoritário e de consensual, Lijphart aponta para os diferentes padrões de dominância e de poder na relação entre o Executivo e o Legislativo. O *modelo majoritário*, também chamado de “modelo de Westminster”, é de predominância do Executivo; no *modelo consensual* há uma relação mais equilibrada entre o Executivo e o Legislativo. Nessa relação, entre o equilíbrio perfeito e o severo desequilíbrio inúmeros outros arranjos são possíveis (2021).

Lijphart aponta que os sistemas de governo parlamentarista e presidencialista têm três diferenças cruciais. No sistema parlamentarista o chefe de governo (primeiro-ministro, premier, chanceler, entre outros títulos) e seu gabinete dependem da confiança do Legislativo e são perante ele responsáveis, de modo que podem ser destituídos do cargo por um voto de desconfiança. No sistema presidencialista, o presidente, chefe de governo, é eleito para um período fixo de governo e geralmente só pode ser afastado por meio de um processo de impeachment.

A segunda diferença reside no fato de os presidentes serem eleitos por votação popular, diretamente ou através de um colégio eleitoral, enquanto os primeiros-ministros são escolhidos pelo Legislativo. A terceira e última diferença é relativa à atribuição para tomada de decisões. Nos sistemas parlamentaristas as decisões mais importantes são feitas por todo o gabinete, atuando colegiadamente. No presidencialismo aquelas decisões são da responsabilidade do presidente (e não do colegiado), auxiliados por seus ministros conselheiros, a ele subordinados (2021).

Com base na aplicação dicotômica daquelas diferenças (critérios), pode-se extrair oito combinações possíveis de modelos presidencialistas e parlamentaristas com base na preponderância de poder nas relações entre Executivo e Legislativo, dois dos quais são considerados puros e os outros seis são formas híbridas. A classificação proposta por Lijphart apontou que das 36 democracias analisadas em seu estudo, 35 se encaixaram ou no parlamentarismo puro ou no presidencialismo puro. Segundo o autor, “seis países são principalmente ou sempre foram presidencialistas – Estados Unidos, França, Costa Rica, Argentina, Uruguai e Coreia – e 29 são principalmente ou sempre foram parlamentaristas. A Suíça corresponde à forma híbrida” (2021, p. 138).

As observações acima sobre os sistemas de governo fornecem o primeiro alicerce sobre o qual se estruturará todo o restante deste estudo, que terá como pano de fundo as escolhas políticas no processo de tomada de decisões. De todos os objetivos que um sistema político visa a alcançar, talvez aquele que mereça maior destaque ao se pensar os rumos, a médio e longo prazo, da política brasileira, seja a necessidade de viabilizar um efetivo processo decisório. Esse aspecto certamente representa uma importante engrenagem que move um país, em particular o Brasil.

Mas por que deve ser grande a preocupação com esse efetivo processo decisório? A resposta é obtida, em grande medida, na necessidade de se conciliar o processo de tomada de decisões com um regime democrático, sem o qual todo o debate aqui travado estaria esvaziado de sentido. Decisões políticas em regimes autoritários não justificam o mesmo esforço. Nem mesmo haveria padrões de comportamento institucional que produzissem dados para uma análise viável. São considerações acerca da relação entre estabilidade democrática e sistemas de governo, portanto, que nortearão o próximo tópico.

3 PRESIDENCIALISMO E GOVERNABILIDADE: O DILEMA INSTITUCIONAL BRASILEIRO

3.1 EVOLUÇÃO DO SISTEMA PRESIDENCIALISTA NO BRASIL

É possível separar a experiência republicana brasileira nas seguintes fases (Abranches, 2018): a Primeira República (de 1889 a 1930), que abrangeu a denominada *República da Espada* (1889 a 1894), governada por presidentes militares, e a *República Velha*, que durou até a revolução de 1930; a Segunda República, que perdurou da Constituição de 1946 até o golpe de 1964; e a Terceira República, iniciada com a Constituição de 1988 e que perdura até os dias atuais – entre 1985 e 1988 houve um período de transição do regime militar para a nova república.

Para os propósitos deste estudo, serão abordadas neste tópico as formações de acordos políticos (ou coalizões de governo) no presidencialismo brasileiro em três períodos específicos. O primeiro deles remete ao surgimento do sistema presidencialista no Brasil, em 1889, e vai até o final da Primeira República. Essa análise é importante para que se possa compreender o modelo de governo adotado após o Império, importado dos Estados Unidos e ajustado internamente. Os outros dois períodos correspondem às fases em que o Brasil vivenciou de maneira estruturada o denominado “*presidencialismo de coalizão*” (Abranches, 2018): a Segunda República (de 1945 a 1961) e a Terceira República (1988-atual).

A análise dos períodos históricos em que tiveram lugar coalizões de governo é baseada em obras que, de diversas formas, trataram dos arranjos políticos firmados pelos sucessivos governos e pelos parlamentos brasileiros. Foge do alcance da pesquisa, para o citado período, o exame de dados estatísticos. E isso ocorre por duas principais e evidentes razões: pela fragilidade dos dados e, sobretudo, pelo fato de não ser a pretensão esmiuçar e compreender o passado, mas sim o presente a partir das experiências já vividas na política nacional. Neste tópico, portanto, a construção do texto mais se aproxima de estudo histórico, que adiante se apresenta.

3.1.1 Transição de regime, surgimento do presidencialismo no Brasil e Primeira República

Seguindo o modelo norte-americano, as forças políticas no Brasil adotaram o federalismo como forma de Estado e a República como forma de governo. Ao contrário do que ocorreu nas treze colônias, o federalismo brasileiro não uniu o poder local a um poder nacional

limitado, mas sim delegou poderes às províncias e manteve um controle centralizado (Abranches, 2018). Segundo Luís Guimarães, “o presidencialismo brasileiro da Primeira República criou uma espécie de ‘monarca sem coroa, um rei sem trono’, em razão da importância e dos poderes abundantes que o Presidente da República adquiriu nessa primeira fase da experiência presidencialista brasileira” (2020, p. 47).

A crise da monarquia na segunda metade do século XIX minou a sustentação do regime, que teve seus alicerces questionados por grupos políticos insatisfeitos com o rumo da nação. Novos ideais importados da Europa e dos Estados Unidos fomentaram o desejo por mudanças. Sob influência do positivismo francês de Auguste Comte (1798-1857), o Exército brasileiro, que ganhara força com a Guerra do Paraguai (1864-1870), buscava uma maior participação política. Por influência dos acontecimentos nos Estados Unidos pós-independência, cresce a defesa do republicanismo, do liberalismo, da federação como forma de estado e da democracia representativa (Guimarães, 2020).

O marco do movimento republicano foi o lançamento, em 1870, do “*Manifesto Republicano*”, um documento subscrito por um grupo de intelectuais defensores do ideário republicano e que objetivavam substituir a monarquia por uma república federalista que desse maior poder político às províncias, em contraposição à centralização de poder característica do Império. Insustentável, a monarquia deu lugar à república após um golpe civil-militar ocorrido em 15 de novembro de 1889, data da sua proclamação.

O próximo passo da recém república era criar as instituições jurídico-políticas que dariam novos rumos ao país. Sob grande influência de Ruy Barbosa, iniciaram-se os trabalhos para elaboração de uma nova constituição pelo Congresso Nacional reunido em Assembleia Constituinte. Por força do Decreto nº 29, de 3 de dezembro de 1889, o governo provisório, chefiado por Deodoro da Fonseca (e que viria a se tornar o primeiro presidente do Brasil) instituiu uma comissão “para elaborar um projeto de Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, afim de ser presente à Assembleia Constituinte”.

Em 1891 surge a primeira constituição republicana. Em geral, não houve questionamentos quanto ao sistema de governo a ser adotado, já que o modelo, copiado dos Estados Unidos, unia o presidencialismo à república e à separação de Poderes. Conforme observa Luís Guimarães, “[...] no que se refere à organização da Seção II da Constituição, relativa ao Poder Executivo, houve pouca resistência ao modelo proposto pelo anteprojeto de adoção do sistema de governo presidencialista” (2020, p. 44). Como bem destacado pelo autor:

Em linhas gerais, a Constituição de 1891 inaugurou o novo Estado brasileiro, liberto da herança portuguesa e do legado colonial que tanto influenciaram nossas instituições políticas no período imperial. Baseado no tripé da República, do federalismo e do presidencialismo, o Brasil sob inspiração dos Estados Unidos da América e dos estados latino-americanos que também já haviam iniciado esse processo, pretendia assegurar que a letra da nova Constituição fosse suficiente para modernizar nossas instituições e a forma de se fazer política neste país (2020, p. 46).

A Constituição de 1891 adotou “como forma de Governo, sob o regime representativo, a República Federativa [...]” (art. 1º). O Poder Executivo passou a ser exercido pelo Presidente da República, chefe da Nação (art. 41), para mandato de quatro anos, não havendo possibilidade de reeleição para o período presidencial imediato (art. 43). Dentre as competências do Presidente da República, destacavam-se as seguintes (art. 48): sancionar as leis e expedir decretos; nomear e demitir livremente os Ministros de Estado – característica que marca o modelo presidencialista; administrar as forças armadas; declarar guerra e celebrar paz; e prestar contas ao Congresso Nacional da situação do país. Apesar de o gabinete não ser diretamente responsável perante o Congresso – o que é característico do presidencialismo, que assegura o mandato fixo –, a Constituição de 1891 previu que o Presidente da República poderá responder por crimes comuns e de responsabilidade, respectivamente, perante o Supremo Tribunal Federal e o Senado Federal, e após a devida autorização da Câmara dos Deputados (arts. 53 e 54).

Nos primeiros anos a República brasileira é administrada por dois governos militares – o governo provisório de Deodoro da Fonseca (1889-1891) e governo de Floriano Peixoto (1891-1894). A consolidação do Estado brasileiro como uma república federalista ocorreu com o início da presidência civil, em Prudente de Moraes (1894 a 1898). Venceu a vertente federalista e descentralizadora (Abranches, 2018), que influenciou fortemente os cursos da política nacional. A crença existente de que havia uma forte centralização de poder nas primeiras fases do federalismo brasileiro deve ser esclarecida para, talvez, desmistificá-la. O que se tinha naquele período era um jogo de poder pendular que muitas vezes atendeu aos interesses das oligarquias partidárias estaduais (berço do multipartidarismo), ainda que com um peso maior para um controle central.

Apesar da tendência à centralidade de poder no federalismo brasileiro, é possível dizer que houve sim naquele momento coalizão de governo, caracterizada pela formação de alianças que permitiam que fossem atendidos, simultaneamente, interesses de grupos políticos locais e do governo nacional – ainda que não possa ser denominado de *presidencialismo de coalizão*, que somente surgiu após 1945. A Primeira República manteve uma estrutura político-social baseada no conflito de poder entre grupos de interesses locais, como as oligarquias, que se

uniam em um bipartidarismo para atender e manter suas ambições políticas e econômicas¹⁵. As disputas partidárias e de poder eram concentradas nos governos locais e regionais. Bastante ilustrativa dessa ciranda de poder é a seguinte descrição apresentada por Abranches (2018, p. 26):

Os partidos políticos, sem instâncias nacionais com poder, reuniam as cúpulas estaduais para decidir sobre o preenchimento dos cargos em todos os níveis. No plano municipal, prevaleciam os compromissos entre a oligarquia estadual e os chefes locais, os coronéis. No plano estadual, as decisões derivavam da acomodação das vontades dos grupos políticos dominantes. No plano federal, estabeleciam-se alianças entre os donos do poder nos estados mais fortes [...]. Assim foram eleitos todos os presidentes da República, de Prudente de Moraes (1894) a Júlio Prestes (1930). Da mesma maneira os governadores, prefeitos, deputados estaduais e federais, e senadores. Aí se esgotava o papel e a importância dos partidos políticos da Primeira República. Quando se tratava de tomar posições em assuntos nacionais, as lideranças preferiam neutralizar o partido [...] As questões estaduais é que eram as partidárias, não as nacionais.

A “*política dos governadores*” (também chamada de “*política dos estados*”), instituída durante o governo do Presidente Campos Sales (1898 a 1902) e inserida naquele contexto histórico-político, ditou os rumos políticos da *república velha*. A “*política dos governadores*” inaugurou uma nova configuração no sistema político brasileiro, permitindo que houvesse uma maior descentralização do poder no âmbito dos estados, onde verdadeiramente a política pulsava. Consistia basicamente em pactos políticos firmados entre os governos locais e o governo nacional para manutenção da estrutura de poder. De acordo com Sérgio Abranches:

A ‘política dos estados’ ou ‘política dos governadores’ tinha um mecanismo de certa forma simples. Reconhecia os mandatos dos candidatos apontados pela situação em cada estado [...]. Campos Sales teve o apoio do Congresso, porque, como bom síndico do condomínio do poder estadual, possibilitou à maioria o domínio das eleições e permitiu às minorias a manutenção de seus “feudos” políticos [...]. A solução respeitava a vontade das oligarquias dominantes no processo eleitoral nacional e preservava o poder das oligarquias dissidentes no plano federal nos estados em que a oposição fosse a força maior [...]. Com base nesse sistema, deputados e senadores garantiam-se mandatos sólidos e intermináveis e, a seu partido, o poder nos estados. A estabilidade dos governos da Primeira República assentou-se na admissão, pelo presidente da República, do domínio majoritário das oligarquias em seus estados (Abranches, p. 33 e 34).

Ainda segundo o autor:

¹⁵ O Brasil foi governado nesse período por Prudente de Moraes (1894-1898), Campos Sales (1898-1902), Rodrigues Alves (1902-1906), Afonso Pena (1906-1909), Nilo Peçanha (1909-1910), Hermes da Fonseca (1910-1914), Wenceslau Brás (1914-1918), Delfim Moreira (1918-1919), Epitácio Pessoa (1919-1922), Arthur Bernardes (1922-1926) e Washington Luís (1926-1930). Para as pretensões do estudo, são desnecessárias considerações pontuais sobre cada um desses governos.

O apogeu do controle pelas oligarquias estaduais se deu na Primeira República, a partir da presidência de Campos Sales. Essa política transformou o poder nacional na resultante de uma coalizão entre os chefes das oligarquias locais mais fortes do país, ancorada na hegemonia dos dois estados mais ricos, São Paulo e Minas Gerais. O modelo federalista de Campos Sales representava uma reação à crença de que o centralismo imperial era o instrumento decisivo para a coesão nacional. Foi a opção republicana da principal classe civil, os proprietários de terra, dos militares e das províncias dominantes desde o período imperial. O poder das oligarquias assentou-se no controle do eleitorado local [...] e deu lugar a máquinas partidárias locais (Abranches, p. 33 e 34).

Estavam atendidos os interesses dos atores políticos que detinham força para manter a lógica de dominação em suas respectivas bases eleitorais. Os governos estaduais davam ao Presidente da República o apoio de que precisava para governar enquanto este lhes devolvia na mesma moeda. Esse sistema garantia ao Presidente da República a desejada governabilidade e dispensava a busca por uma coalizão de governo na forma como hoje é conhecida. E quanto à oposição ao governo? Segundo Abranches:

Congresso se dividia em dois blocos, um governista, amplamente majoritário, e outro oposicionista. Mas o aparente bipartidarismo escondia, internamente, coalizões mais diferenciadas e heterogêneas entre forças estaduais que tinham em comum, muitas vezes, apenas o fato de que detinham o poder de mando em seus respectivos estados. Tal arranjo garantiu a governabilidade por toda a Primeira República. A natureza do presidencialismo brasileiro, apoiado numa coalizão majoritária para ter condições de governabilidade, já estava, em semente, dada na Primeira República [...]. Ao contrário do que ocorreria na Segunda e na Terceira República, não era o presidente forte que assegurava a estabilidade do sistema de poder, mas o Legislativo forte sob controle dos grupos hegemônicos nos estados (2018, p. 34).

Alguns dos alicerces institucionais da Primeira República ruíram com acontecimentos políticos que antecederam a Segunda República, merecendo destaque a *Revisão constitucional de 1926* e a *Revolução de 1930*. A emenda constitucional de 3 de setembro de 1926 promoveu a única alteração na Constituição brasileira de 1891. Dentre as modificações, aquela que, ao alterar o seu artigo 6º, ampliou o rol das situações que permitiam a intervenção do Governo Federal sobre os Estados. A EC 3/26 se notabilizou por ser um dos marcos da concentração de poder nas mãos do Presidente da República no período, apesar de ter adicionado ao sistema político brasileiro elementos que deram suporte ao presidencialismo de coalizão da Segunda República (Abranches, 2018). A política descentralizada da Primeira República caminhava a passos largos a uma maior centralização.

O pano de fundo da *Revolução de 1930* é largo. Muitos fatores contribuíram para a derrubada do governo de Washington Luís e para a ascensão de Getúlio Vargas. Talvez o mais relevante, para os fins deste trabalho, seja a busca por uma maior participação no poder federal encabeçada por alguns grupos políticos. A experiência constitucional de 1934, quatro anos após

a revolução, não foi suficiente para impedir o recrudescimento de um regime que se mostrou autoritário com a implantação do Estado Novo em 1937, estimulado pelo sentimento de terror do movimento armado intitulado *intentona comunista* de 1935.

Apesar de haver interesses variados e contraditórios entre si no período da Primeira República, decorrentes, naturalmente, das inúmeras clivagens existentes na sociedade brasileira da época, predominava um sistema político que tendia ao bipartidário, com destaque para os partidos Republicano e Liberal. As diferenças e disputas ocorridas nos estados muitas vezes se anulavam em prol de um interesse comum em âmbito federal. O multipartidarismo que caracterizaria o presidencialismo de coalizão somente surgiu após o Estado Novo de Vargas, com o regime constitucional de 1946. De toda sorte, reside na Constituição de 1891 e na prática política da Primeira República, até 1930, o embrião da sustentação do presidencialismo brasileiro até os dias atuais, por meio da formação de coalizões majoritárias no Congresso como forma de garantir as condições de governabilidade (Abranches, 2018, p. 34).

As peculiaridades da política brasileira no período compreendido entre o final da Primeira República e o final do Estado Novo (1926 a 1945) motivam a sua exclusão de uma análise mais aprofundada realizada neste estudo. O foco deve ser nos fatores político-institucionais que orbitam as negociações e os acordos que possibilitaram a governabilidade do presidente da República, razão pela qual os próximos passos do modelo denominado “presidencialismo de coalizão” serão dados na Segunda e na Terceira Repúblicas.

3.1.2 Presidencialismo de coalizão na Segunda República

Em 1945 se encerra o Estado Novo e se inicia o processo de abertura democrática com eleições gerais e uma nova constituinte. A Lei Constitucional nº 9, de 28 de fevereiro de 1945, determinou que fosse realizada eleições para presidente da República, para governadores dos Estados e para os parlamentos federal e estaduais. A eleição naquele ano foi regulada pelo Decreto-Lei nº 7.586/1945. Por sua vez, a Resolução nº 215, de 02 de outubro de 1945, do Tribunal Superior Eleitoral, declarou que o Parlamento Nacional, eleito em 02 de dezembro do mesmo ano, teria poderes constituintes para além de suas funções ordinárias, apenas estando sujeito aos limites que ele mesmo prescrever.

A Lei Constitucional nº 15, de 26 de novembro de 1945, igualmente estabeleceu que o Congresso Nacional, eleito em 2 de dezembro, e em sua função constituinte, teria poderes ilimitados para elaborar e promulgar a Constituição do País. A Assembleia Constituinte

instaurada ainda no mês de fevereiro de 1945 foi finalizada com a promulgação da Constituição, em 18 de setembro de 1946. A nova constituição previu que o Estado brasileiro seria uma República Federativa democrática e com a adoção do sistema representativo de governo (art. 1º).

Em 02 de dezembro de 1945, Eurico Gaspar Dutra foi eleito Presidente da República pelo Partido Social Democrático com 55,39% dos votos nominais. Para o Parlamento, o PSD também saiu vitorioso da eleição ao eleger 328 cadeiras (53,7%), seguido pela UDN (União Democrática Nacional)¹⁶. Dutra governou o Brasil de 1946 a 1951. Apesar da maior fragmentação político-partidária, durante o seu governo houve uma relativa estabilidade política – sobretudo se comparado aos demais governos republicados vivenciados no Brasil.

A Segunda República se inicia com um multipartidarismo que impediu que o presidente da República obtivesse maioria para governar sem a formação de acordos políticos. Após a experiência autoritária do regime anterior, o regime político instaurado pela Constituição de 1946 fragmentou o poder do Presidente da República e deu ao Legislativo forças que produziram um renovado equilíbrio entre os Poderes. São citados como limitadores do poder do presidente da República o maior controle da agenda parlamentar pelo Legislativo e maior ingerência sobre o processo orçamentário (Abranches, 2018, p. 40). Essa nova formatação política, somada ao multipartidarismo, obrigou o presidente da República a negociar coalizões partidárias.

O presidencialismo de coalizão da Segunda República é reflexo da combinação dos poderes da Presidência e do Legislativo, e da necessidade de alianças multipartidárias no Congresso como fiadora do pacto da maioria parlamentar com o presidente. As coalizões ocorriam entre os partidos, articuladas por políticos de expressão nacional, com a participação de governadores de estados mais fortes e sob a liderança do presidente da República. Era um arranjo mais complexo e menos estável do que aquele experimentado na Primeira República

¹⁶ Fonte: Tribunal Superior Eleitoral, disponível em:

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoieYmZhZGFIMmQtZjBmNC00YWVjLTg4MDgtNDY4MmNhNmMzZDMlIiwidCI6ImFiNzcyYzYzLWViMzgtNGIxZS1iZWY3LTdiNjBIZDhhY2RmMSJ9>
<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoieYmZhZGFIMmQtZjBmNC00YWVjLTg4MDgtNDY4MmNhNmMzZDMlIiwidCI6ImFiNzcyYzYzLWViMzgtNGIxZS1iZWY3LTdiNjBIZDhhY2RmMSJ9>

(Abranches, 2018, p. 42)¹⁷. Havia múltiplos interesse que precisavam ser preservados. Com bem esclarecido por Sérgio Abranches:

Getúlio Vargas criou o PSD para manter suas ligações com as elites tradicionais. Formou o PTB para apoiá-lo nos setores sindicalizados nascentes. As oligarquias e parte do patronato, o topo das camadas médias urbanas e até setores mais progressistas, como os dissidentes do Partido Comunista, que tinham em comum a oposição a Vargas, organizaram a UDN. Tanto o PSD quanto a UDN herdaram bases sociais e recursos organizacionais dos velhos partidos da Primeira República e serviram de correias de transmissão da tradição mandonista e clientelista para a Segunda República [...]. O PTB corria atrás do sindicalismo, que corria atrás das indústrias que se instalavam país. [...] o seu crescimento, acompanhando a expansão da população assalariada formal, bloqueou o domínio bipartidário – PSD versus UDN – do eixo conservador (2018, pp. 40 e 41).

Prossegue o autor:

O PSD, que era majoritário na Constituinte, capitalizou recursos político-eleitorais locais suficientes para garantir-se a primeira maioria em todas as legislaturas da Segunda República. Foi o pivô de todas as coalizões governamentais viáveis. Ficaria claro rapidamente que a estabilidade institucional do governo – e, portanto, do presidente – dependia do apoio continuado de uma coalizão majoritária e do empenho de seu partido-pivô [...]. Os governadores mantiveram mecanismos de poder local que lhes garantiam papel na composição das coalizões eleitorais e parlamentares. Os partidos, em grande medida, continuavam a ser, como na Primeira República, coalizões de partidos estaduais.

Dutra governou por meio de *acordos interpartidários*, coalizões que incluíam até mesmo parlamentares de partidos da oposição, como a UDN. Essa situação o tornou o único presidente da história republicana brasileira a ter a maioria do Congresso Nacional, situação peculiar e difícil de ocorrer em sistemas presidencialistas de governo como os que se instalaram no Brasil e na América Latina. Um dos marcos do governo Dutra foi o fechamento do Partido Comunista, em 1947, que se apresentava naquele momento como o quarto maior partido dos treze que possuíam representação no Congresso – o partido teve em Luís Carlos Prestes o segundo senador mais votado na eleição de 1945 (Abranches, 2018).

Novas eleições para presidente da República foram realizadas em 1950. Concorreram os candidatos Cristiano Machado, do PSD, Eduardo Gomes, da UDN, João Mangabeira, do PSB, e Getúlio Vargas, lançado por coligação formada pelo PTB e pelo PSP. Getúlio venceu a

¹⁷ Sérgio Abranches, na obra “*Presidencialismo de Coalizão; raízes e evolução do modelo político brasileiro*”, traz uma análise mais completa e aprofundada do período, apresentando múltiplos fatores que conjuntamente influenciaram o poder político em âmbito federal e estadual.

eleição com 48,73% dos votos, governando o país de 1951 a 1954; o PTB e o PSP elegeram, respectivamente, 15% e 6% das vagas para o Congresso Nacional¹⁸.

Não tendo obtido maioria no Congresso, coube a Vargas costurar acordos políticos que possibilitassem a governabilidade. Apesar de ter derrotado o PSD – legenda da situação e que elegeu 30% da Câmara dos Deputados –, precisou do partido para formar uma coalizão e enfrentar a oposição da UDN, segunda maior bancada com 17% dos deputados federais. O segundo governo Vargas foi bastante conturbado e instável, muito pelo fato de não ter governado com os partidos (Abranches, 2018).

A economia também pressionou o governo Vargas. Ele assume a presidência já como aumento considerável da inflação, que passou de 3,4% em 1948 para 9,4% em 1950 (Fonseca, 2010); enfrentou greves e pressões por aumento salariais. A resistência encontrada em setores civis e militares dificultou ainda mais a sua governabilidade (Abranches, 2018). O presidente da República chegou a encabeçar uma reformou ministerial, indicando nomes da UDN para importantes cargos no governo, como Américo de Almeida e Osvaldo Aranha. A tentativa de resgatar a coalizão, contudo, não surtiu efeito. Um dos atos de descontentamento com o seu governo, e que aprofundou um crescente isolamento, foi a nomeação de João Goulart para o Ministério do Trabalho, considerado pela oposição um comunista e um representante sindical no poder.

A crise de governabilidade culminou com um pedido de impeachment por crime de responsabilidade, que não foi adiante por receio de que o vice-presidente, Café Filho, considerado esquerdista, assumisse a presidência – o pedido foi arquivado por maioria em junho de 1954. A conturbada coalizão de Getúlio Vargas termina com a perda do apoio do PSP, de Café Filho, que se somou ao frágil apoio do PSD e ao aumento da oposição feita pela UDN, liderada por Carlos Lacerda. Getúlio Vargas foi estimulado a renunciar ao cargo de presidente, mas se recusou a fazê-lo. A sua situação política se tornou insustentável sem o apoio da classe política e dos militares. O país se encaminhava para um golpe de Estado, que foi frustrado pela impactante notícia do suicídio de Vargas ocorrido em 24 de agosto de 1954 (Abranches, 2018).

As dificuldades encontradas no segundo governo Vargas evidenciavam a fragilidade institucional do Brasil à época. O país ainda caminhava a passos curtos em direção a um

¹⁸ Informações disponíveis em <https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-1950/resultados>. Consultado em 04/03/2025.

fortalecimento de suas instituições políticas e sociais. A próxima presidência foi mais amena do que a getulista.

A morte de Getúlio frustrou as pretensões políticas do udenista Carlos Lacerda e abriu caminho para o governador mineiro Juscelino Kubitschek (Abranches, 2018). Após um curto e igualmente instável período de governos provisórios¹⁹, Juscelino Kubitschek foi eleito presidente da República em 3 de outubro de 1955 pelo PSD, com 35,68% dos votos. Fez parte da coligação PSD-PTB²⁰ e venceu os candidatos Juaréz Távora da UDN, que obteve 30,27% dos votos, Adhemar de Barros, candidato pelo PSP e com 25,77% dos votos, e Plínio Salgado do PRP, que obteve 8,28% da votação.

O governo JK foi relativamente estável, sobretudo se comparado aos demais governos do período. A coligação que o elegeu (PSD-PTB) possuía o maior número de cadeiras no Congresso Nacional: 31,6% das vagas. Sérgio Abranches apresenta alguns fatores que contribuíram para a governabilidade do ex-presidente, que, segundo o autor, teve a maior habilidade de gestão da coalizão entre todos os presidentes da Segunda República:

Havia convergência entre os valores políticos e o projeto desenvolvimentista de JK e os valores e interesses do parlamentar mediano do PSD, por sua vez o partido mediano do Congresso. Juscelino respeitou os limites de sua autoridade diante das prerrogativas do Legislativo. A política desenvolvimentista que ele implantou, além de promover interesses de setores econômicos ligados à maioria de sua coalizão, deu dinamismo à economia, permitindo-lhe satisfazer as demandas mais diversificadas e garantindo-lhe popularidade. Entendia o setor rural e sabia como agradá-lo (2018, p. 51).

De acordo com Abranches, a aliança PSD-PTB atendeu a diferentes e antagônicos interesses político-econômicos:

A aliança com o PTB, expressa na presença de João Goulart como vice e, em decorrência, presidente do Senado e do Congresso, possibilitava que ele estendesse uma das mãos aos setores urbanos, particularmente o sindical. Pela via do PSD e por sua própria experiência política, pôde dar a outra mão aos setores rurais e ao patronato industrial (2018, p. 51).

A mesma situação de relativa tranquilidade política do período JK não foi vista no período seguinte. Jânio Quadros foi eleito presidente da República pelo PTN, com 48,26% dos

¹⁹ Com o suicídio de Vargas, assume o vice-Presidente Café Filho, que permanece de 24/08/1954 a 8/11/1955. Em seguida, assumem o cargo, sucessivamente, o então presidente da Câmara dos Deputados, Carlos Luz, segundo na linha sucessória (08/11/1955 a 11/11/1955), e Nereu Ramos, vice-presidente do Senado (11/11/1955 a 31/01/1956).

²⁰ Informações disponíveis em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-1955/resultados>. Consulta em 06/03/2025.

votos, concorrendo com Henrique Lott, candidato do PSD, e com Adhemar de Barros, que concorreu pelo PSP²¹. A situação política de Jânio Quadros foi assim descrita por Abranches:

Tentou cooptar setores parlamentares para sua coalizão de governo, independentemente de filiação partidária, buscando apoio para as reformas que pretendia promover. Esbarrou na oposição a todas elas, por razões diferentes. Sua política externa gerou resistência nos setores mais conservadores. Suas medidas de política interna provocaram a oposição das alas esquerdas do Congresso. As tentativas de reforma, como a lei antitruste e a reforma agrária, encontraram na maioria do Legislativo uma barreira intransponível. Medidas relativas aos trabalhadores e funcionários públicos foram objeto de rejeição absoluta dos sindicalistas (Abranches, 2018, p. 52).

Apesar da elevada votação no cenário eleitoral, a coligação de Jânio, formada pelo PTN, UDN, PR, PL e PDC, elegeu apenas 32% dos deputados federais, dos quais 67% eram da UDN, que não conseguiu eleger o vice na chapa do presidente eleito²². O PTN, por sua vez, elegeu apenas sete deputados. A oposição a Jânio somava 55% dos deputados federais, superior até mesmo à sua votação eleitoral (Abranches, 2018). O governo de Jânio é emblemático porque demonstra que um forte apoio recebido nas eleições não necessariamente reflete o apoio parlamentar ao presidente.

A pressão política recebida por Jânio forçou-o a renunciar ao cargo de presidente da República, em 25 de agosto de 1961, abreviando o seu curto mandato. Ele foi o último presidente eleito da Segunda República no país, que só viria a realizar eleições diretas para o cargo após vinte e cinco anos. Os acontecimentos que se sucederam à renúncia de Jânio Quadro, e que duraram de 1961 a 1964, ditaram o futuro do país.

A possibilidade de assunção do cargo de presidente pelo vice-presidente João Goulart, que se encontrava em visita à China comunista, gerou preocupação entre setores políticos e no âmbito militar. Jango, como era conhecido o vice-presidente, enfrentava forte rejeição desde a época em que foi ministro no segundo governo de Vargas. Além da UDN direitista de Carlos Lacerda, parcela do PSD também lhe era contrária (Abranches, 2018).

O agravamento da crise provocou a instauração do parlamentarismo no Brasil (EC nº 4/1961) como forma de evitar que João Goulart tivesse poderes plenos, não obstante esse sistema parlamentar tenha se encerrado após plebiscito realizado em 06 de janeiro de 1963. A

²¹ Dados disponíveis em <https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-1960/resultados>. Consultado em 06/03/2025.

²² Convém lembrar que presidente da República e vice-presidente eram eleitos separadamente e não em chapa única.

partir de então, a retomada do sistema presidencialista permitiu que a democracia brasileira sobrevivesse por apenas mais um ano. Os mecanismos institucionais da Segunda República foram incapazes de superar as crises políticas que surgiram no período. Esse fator, somado à divergência de interesses entre setores da sociedade – fomentador de uma crescente polarização social – produziu impasses políticos que culminaram com a ruptura do Golpe de Estado em 1 de abril de 1964. O instável presidencialismo da Segunda República termina e se iniciava o regime militar que durou 21 anos, de 1964 a 1985.

A sucessão presidencial de João Goulart e o período que abrange o regime militar dispensam a análise neste estudo, cujo foco são questões ligadas à governabilidade – por óbvio que não se pode falar em governabilidade, no sentido usual da expressão, quando o poder é concentrado como em regimes não democráticos.

Relevante observar que a Segunda República foi marcada pela constante instabilidade política e pela crise do presidencialismo. No período que vai de 1946, início do governo Dutra, a 1964 dois presidentes não concluíram os seus mandatos. O Golpe de Estado de 1964 mostra, de certa forma, que as instituições políticas brasileiras foram incapazes de superar mais uma crise através da via política. A paralisia decisória derivada das relações entre o Executivo e o Legislativo é usualmente apontada como um importante fator nas crises de governabilidade (Guimarães, 2020; Moisés, 2011).

Por falar em governabilidade, a continuidade do estudo terá um maior foco nela. Será abordado o presidencialismo surgido no Brasil após a Constituição de 1988, sobretudo o dilema quanto ao modelo de governo adequado para o momento pós-constituente e como ele se comportou nos primeiros anos dos governos presidenciais.

3.1.3 Presidencialismo de coalizão após a Constituição de 1988: do debate sobre o melhor sistema de governo à estabilidade democrática e institucional do país

O regime autoritário brasileiro durou 21 anos, de 1964 a 1985. A escolha do presidente da República no período da ditadura militar era indireta, realizada por um Colégio Eleitoral dentre membros das Forças Armadas. Durante a maior parte do período vigorou o bipartidarismo, com a ARENA representando o governo e o MDB a oposição²³. O

²³ O Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965, extinguiu todos os partidos políticos e dificultou a criação de novas legendas (art. 18). Na prática, foram possíveis apenas dois partidos, num verdadeiro simulacro de

bipartidarismo, obviamente, não tornava o regime democrático. O primeiro governo militar foi de Humberto Castello Branco (1964-1967), seguido do Marechal Costa e Silva (1967-1969) e do general Emílio Médici (1969-1974). O governo de Médici é considerado o de maior repressão no período. Em 1974 assume o general Ernesto Geisel (1974-1979), já sob forte demanda de abertura política.

A transição para a democracia foi possível graças a um conjunto de fatores políticos, econômicos e sociais que tornaram insustentável o governo militar. À época o Brasil enfrentou crises econômicas com o crescimento substancial da inflação e da dívida pública e com a crise internacional do Petróleo de 1973. Movimentos sociais – como as greves dos metalúrgicos do ABC paulista – também exerciam pressão sobre o governo. A década de 80, considerada a *década perdida*, foi o cenário de insatisfação coletiva. Em 1971, durante a realização do II Seminário de Estudos e Debates da Realidade Brasileira na cidade de Recife, e ainda no período de maior repressão do regime, parcela do Movimento Democrático Brasileiro (MDB) redigiu um documento conciliador em que pedia a convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte. O documento ficou conhecido como “Carta de Recife”. A realização de uma constituinte igualmente foi defendida em outras oportunidades, como na convenção do MDB realizada em 1977 e na Conferência Nacional da OAB de 1980, com a “Declaração de Manaus”. Os movimentos não obtiveram sucesso, sobretudo em razão da pesada repressão dos “anos de chumbo”. De todo modo, a crise do regime militar forçou a transição para o regime democrático, que resultou na convocação da Assembleia Nacional Constituinte de 1987/88.

O general João Batista Figueiredo, último presidente do regime militar (1979-1985), foi o encarregado de conduzir o processo que levaria à redemocratização. Foi no seu governo que foi aprovada a Lei de Anistia (Lei nº 6.683/1979), que concedeu anistia a todos os que cometeram crimes políticos e eleitorais no período compreendido entre 02/09/1961 e 15/08/1979. No governo Figueiredo também houve o retorno do multipartidarismo com a aprovação da Lei nº 6.767/1979 (modifica a Lei Orgânica dos Partidos Políticos). A ARENA se transforma no PDS e o MDB passa a se denominar PMDB. Desta sigla, derivou o PSDB em 1988. Surgiram ainda o PT (1980), o PDT (1979) e o PTB (1979) (Abranches, 2018).

liberdade partidária (ARENA e MDB). O bipartidarismo foi considerado extinto com a aprovação da Lei nº 6.767/1979, que modificou a Lei Orgânica dos Partidos Políticos.

Em 1983 o deputado federal Dante de Oliveira apresenta a Proposta de Emenda Constitucional nº 05/1983, que propunha a realização de eleições diretas para presidente e para vice-presidente da República. A “emenda Dante de Oliveira”, como ficou conhecida, teve grande apoio popular e mobilizou políticos de oposição e até mesmo artistas em comícios realizados no Rio de Janeiro e em São Paulo, no movimento denominado “Diretas já”. A proposta, contudo, foi rejeitada em votação realizada na Câmara dos Deputados. Apesar da derrubada da emenda, o país amadurecia em direção à abertura democrática.

As eleições de 1985 ainda foram indiretas, realizadas pelo Colégio Eleitoral. Concorreram Paulo Maluf, pelo PDS – sucessor da ARENA –, e Tancredo Neves, pelo MDB. Uma ruptura no PDS provocou demandada de parlamentares da legenda para formar a Frente Liberal (futuro PFL), a qual indicou a vice-presidente na chapa de Tancredo uma antiga liderança do regime militar, José Sarney. Mesmo não sendo diretas, houve um forte movimento a favor da eleição de Tancredo Neves, que foi eleito pelo Colégio Eleitoral em 15 de janeiro de 1985.

No lançamento de campanha eleitoral, em 1984, a chapa Tancredo-Sarney (MDB e Frente Liberal) divulgou o documento “Compromisso com a Nação”, em que assumiu diversos compromissos com o país, dentre os quais a convocação de uma Constituinte para elaboração de uma nova Constituição. A morte de Tancredo Neves (1910-1985) não impediu que José Sarney convocasse a Constituinte. Em julho de 1985 o agora presidente da República encaminhou ao Congresso a Proposta de Emenda à Constituição nº 43, que, após ser aprovada e promulgada, transformou-se na Emenda à Constituição nº 26/1985, que convocou Assembleia Nacional Constituinte para o dia 01 de fevereiro de 1987. A ANC seria composta pelos deputados federais e senadores eleitos no pleito de 1986²⁴.

Curioso é o fato de a EC 26/85 também ter concedido anistia aos agentes públicos civis e aos militares “punidos por atos de exceção”, bem como aos “autores de crimes políticos ou conexos, e aos dirigentes e representantes de organizações sindicais e estudantis” (art. 4º). É justamente pela existência de acordos de não persecução que se fala em *transição com transação* para se referir ao período de abertura política brasileira da década de 1980. A mudança de regime foi negociada entre os militares e setores moderados da oposição, situação

²⁴ FGV. Atlas Histórico do Brasil. Disponível em: < <https://atlas.fgv.br/verbete/5742> >

que evitou a radicalização e rupturas não desejadas pelos atores políticos da época (Abranches, 2018).

Com a tarefa de criar a Constituição do Brasil democrático, José Sarney, por meio do Decreto nº 91.450/1985, instituiu uma Comissão Provisória de Estudos Constitucionais (conhecida como “Comissão Affonso Arinos”, seu presidente), composta de 50 membros e encarregada de elaborar um anteprojeto de Constituição. No projeto estava a adoção do parlamentarismo como sistema de governo. Seu texto não foi encaminhado por Sarney à Assembleia Nacional Constituinte, que teve que criar a Constituição com base nas conclusões das comissões e subcomissões instauradas no curso dos trabalhos.

A Assembleia Nacional Constituinte foi instalada em 01 de fevereiro de 1987 sob a presidência do histórico deputado Ulysses Guimarães. Ao final de sua existência foi elaborada a Constituição de 1988, que adotou a forma republicana de governo, o sistema presidencialista e que se transformou na base jurídico-política do poder que seria disputado ao longo da Terceira República.

Nas discussões travadas no contexto da ANC dois pontos merecem ser destacados para o contexto do estudo. O primeiro deles é relativo ao procedimento adotado para definição do texto da Constituição. O Regimento Interno da ANC, aprovado em março de 1987, previu a criação de comissões e subcomissões para debates sobre o conteúdo da carta constitucional. Havia oito comissões temáticas, cada uma com três subcomissões – vinte e quatro ao todo. Era possível o recebimento de sugestões de órgão legislativos subnacionais, de entidades associativas, de tribunais e de parlamentares, a realização de audiências públicas e a apreciação de emendas populares com 30 mil assinaturas²⁵.

O que incluir e o que deixar de fora de uma constituição é uma decisão crucial que afetará o seu tamanho (Soares, 2006). A existência de dezenas de subcomissões e a enorme quantidade de sugestões produziram uma Constituição analítica, considerada extensa e prolixa, e que aborda temas que poderiam ser destinados à regulamentação de lei infraconstitucional, cujo quórum de aprovação é menor – maioria absoluta ou maior simples²⁶. A Constituição foi

²⁵ Informações sobre o Regimento Interno e demais normas que regularam o procedimento da Assembleia Nacional Constituinte estão disponíveis em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/regimento_interno_anc>.

²⁶ A Constituição chega ao cúmulo de prever que “o Colégio Pedro II, localizado na cidade do Rio de Janeiro, será mantido na órbita federal” (art. 242, §2º).

promulgada em 05 de outubro de 1988 com 250 artigos na parte principal e mais 138 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. A exigência de quórum qualificado de 3/5 das Casas Legislativas para modificação do seu texto (art. 60) dificultou (e ainda dificulta) a aprovação de reformas estruturantes, necessárias a adaptação do país às mudanças que surgiriam nas décadas seguintes. Esse fator é mais um elemento que torna o processo político decisório mais custoso, na medida em que exige um gasto maior do presidente da República com a sua coalizão.

O outro ponto de destaque da ANC deriva do primeiro. A Constituição brasileira é substancialmente democrática quando se trata da garantia de direitos. As primeiras constituições nacionais surgidas ao redor do mundo, de caráter predominantemente político e com ênfase nas liberdades individuais, foram sendo gradualmente substituídas por cartas constitucionais recheadas de direitos sociais e econômicos. Segundo Gláucio Soares, ilustrando aquele fator:

É possível ter uma ideia de se o equilíbrio existe numa Constituição simplesmente contando artigos ou palavras relacionados com os direitos e os deveres" (...). Os direitos e os deveres estão desigualmente representados na Constituição de 1988 por esse critério. Os 'deveres' aparecem apenas nove vezes (...). Já 'direitos' (no plural) aparecem 93 vezes (Soares, 2006, p. 193).

Foram introduzidos na constituição nacional inúmeros direitos considerados fundamentais sem muita resistência. Talvez as preocupações durante os trabalhos da ANC tenham sido seletivas. Conforme destacado por Sarmiento e Souza Neto:

É curioso que, afora alguns direitos trabalhistas, os instrumentos de democracia participativa e a definição do regime da propriedade, o sistema de direitos fundamentais não tenha despertado maior resistência dos constituintes conservadores, que se aglutinaram em torno do Centrão. Não é que houve um relativo consenso político em relação aos direitos fundamentais. Uma explicação mais realista entende que os atores políticos eram descrentes quanto à possibilidade de efetivação dos direitos fundamentais, que eram vistos mais como adereços para embelezamento da Constituição, do que como normas dotadas de significado prático na vida social. Afinal, tinha sido assim nas constituições anteriores do país" (Sarmiento e Souza Neto, 2016 p. 173).

Ocorre que uma constituição garantista como a brasileira produz um elevado custo para o Estado, sobretudo financeiro. A maioria considerável das decisões políticas envolve o dispêndio de recursos públicos. Inevitavelmente a concessão de direitos implica no surgimento de despesas, ainda que se trate de direitos negativos, como os direitos à liberdade e à propriedade.

Desmitificando a premissa de que as liberdades individuais não pressupõem nenhuma ação do Estado, Cass Sustein e Stephen Holmes (2019) apontam para o fato de que todos os direitos são positivos, na medida em que um Estado sem dinheiro não é capaz de protegê-los. Não haveria, portanto, diferença entre direitos positivos, prestacionais, e direitos negativos:

Os direitos têm custo alto porque o custo dos remédios é alto. Garantir os direitos sai caro, especialmente quando essa garantia é justa e uniforme (...). Para dizê-lo de outra maneira, quase todos os direitos implicam deveres correlativos, e os deveres só são levados a sério quando seu descumprimento é punido pelo poder público mediante recurso à fazenda pública (...). Todos os direitos custam caro porque todos eles pressupõem que o contribuinte financie um mecanismo eficiente de supervisão, que monitore o exercício dos direitos e o imponha quando necessário (Sustein e Holmes, 2019, p. 30-31).

Ainda de acordo com os autores:

Os direitos individuais são, sempre e em todos os casos, expressões do poder e da autoridade do Estado (...). Uma Constituição que não organize um governo eficaz e dotado de apoio público, capaz de tributar e gastar, necessariamente deixará a desejar na proteção prática dos direitos (...). Os adversários incondicionais do poder estatal não podem defender com coerência os direitos individuais, pois os direitos constituem uma uniformidade cogente imposta pelo Estado e custeada pelo público (Sustein e Holmes, 2019, p. 43-44).

Aquele segundo fator relativo à Constituição de 1988 é importante porque evidencia que houve a transferência (ou criação) para o Estado de enorme responsabilidade pelo suprimento das necessidades dos cidadãos; não apenas as básicas, mas também de naturezas diversas. Ferreira Filho (1994) aponta que três são as causas da ingovernabilidade e que a primeira delas se manifesta no fato de que “os Estados contemporâneos sofrem da falta de recursos suficientes para dar conta dos encargos que assumem. Disto resulta a ‘crise fiscal’ que, de outro ângulo, pode ser vista como uma ‘crise de sobrecarga’. Ou seja, terem sido assumidas pelo Estado mais tarefas do que ele pode dar conta” (Ferreira Filho, 1994, p. 219).

As duas observações acima demonstram a complexidade da questão da governabilidade brasileira, bem como reforçam a importância de abordar o contexto político-histórico do presidencialismo brasileiro ao longo dos anos, buscando na origem os elementos que influenciaram (e ainda influenciam) o desenho político-institucional brasileiro. Durante a ANC o presidente Ulysses Guimarães discursou na sessão do dia 27 de julho de 1988 e proferiu a seguinte frase: “Sras. e Srs. Constituintes, a Constituição, com as correções que faremos, será

a guardião da governabilidade”²⁷. Os debates em torno do presidencialismo brasileiro colocam em xeque o acerto daquela afirmação.

Com a Constituição de 1988, o Brasil volta a ser um país democrático, a exemplo do que também ocorreu com inúmeras outras nações ao redor do mundo, em um movimento denominado de *onda democrática*. A adoção do presidencialismo em muitos desses países, contudo, não ocorreu de forma incontestada.

A onda de democratização das últimas décadas do século XX fez surgir na ciência política debates sobre quais seriam os melhores arranjos político-institucionais para a consolidação das novas democracias²⁸. Os tipos ideais weberianos que serviram de base para algumas das análises foram os modelos *presidencialismo* e *parlamentarismo*. Historicamente o funcionamento do parlamentarismo sempre obteve a preferência nos estudos acadêmicos sobre sistemas de governo na ciência política, muito em razão do fato de a maioria das democracias consolidadas ser formada por sistemas parlamentaristas europeus (como a Grã-Bretanha) e por países que tiveram na *commonwealth* a origem do modelo político, como a Austrália e a Nova Zelândia. O estudo do presidencialismo era praticamente resumido ao modelo implantado nos Estados Unidos, que se mostrava duradouro e estável.

A situação se modificou com o novo cenário que se apresentava: o surgimento de novos países democráticos e a necessidade de garantir que eles se mantivessem como tal. A partir do final do século XX o presidencialismo passou a ser mais estudado e, portanto, compreendido. A simples importação do sistema norte-americano para as recentes democracias não era o caminho adequado, já que o presidencialismo poderia assumir diversas configurações a depender de uma série de fatores de natureza institucional, política, econômica, social e cultural. Para a elaboração das novas constituições, era preciso compreender de que maneira as estruturas políticas das recentes democracias influenciariam o processo decisório.

²⁷ Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrivendohistoria/discursos-em-destaque/serie-brasileira/decada-1980-89/pdf/Ulysses%20Guimaraes_270788.pdf>. Consultado em 17/03/2025.

²⁸ Samuel Huntington fala em terceira onda de democratização ao se referir aos movimentos de mudança de regimes autoritários para democráticos ao longo das últimas décadas do século passado, e que teriam se iniciado em 1974 com a Revolução dos Cravos, em Portugal. As transformações democráticas ocorreram em países da Europa, como Espanha, Portugal e Grécia, da América Latina, como Brasil, Argentina, Uruguai, Chile e Peru, da África, da Ásia e nas ex-repúblicas soviéticas do leste europeu.

Um dos estudos pioneiros no debate sobre a adequação do presidencialismo para a estabilidade da democracia foi produzido por Juan José Linz (1991). O autor apresentou uma reflexão sobre a necessidade de estudos mais sistemáticos e comportamentais das implicações de diferentes instituições no processo político e que pudessem servir de base para discussões sobre reformas institucionais e constitucionais em países que tinham se tornado democráticos nas últimas décadas do século XX, como ocorreu na América Latina e, particularmente, no Brasil. É citada especificamente a insuficiência de estudos comparativos entre os sistemas parlamentarista, presidencialista e o semipresidencialista quanto à capacidade para garantir governos democráticos estáveis (Linz, 1991).

Segundo Linz (1991), a instabilidade que produzia crises democráticas em muitos países presidencialistas era geralmente atribuída a fatores sociais, econômicos culturais e políticos, mas não propriamente a fatores institucionais. Portanto, era provável que as dificuldades de consolidação da democracia em regimes presidencialistas tivessem origem na relação entre as instituições e o processo político. Partindo dessa premissa, Linz buscou responder ao seguinte questionamento: “qual dos dois regimes (presidencialismo e parlamentarismo) oferece melhores possibilidades de êxito na transição, consolidação e estabilização da democracia” (Linz, 1991, p.70).

Para o autor, duas características institucionais moldam o processo político e o modo de governo nos sistemas presidencialistas: a legitimidade democrática de que goza o presidente da República e a duração fixa do mandato presidencial. O mandato fixo não possibilita flexibilidades quando há crises, ao contrário do que ocorre no parlamentarismo, que admite a dissolução do parlamento e o voto de desconfiança. Essas questões representam um fator político ao qual todos os atores têm de se adaptar. O presidencialismo também abriga duas premissas opostas. Por um lado, cria um Executivo estável e poderoso, capaz de se opor ao particularismo dos interesses representados no Congresso – partidários, regionais, clientelísticos ou locais; por outro, gera o temor de que o governo se torne arbitrário, o que motivou a inserção nas constituições de mecanismos que limitam o seu poder – a exemplo da impossibilidade de reeleição (Linz, 1991, p. 67).

Além de aspectos puramente institucionais, Linz aborda outras questões como “a maneira pela qual se estrutura a competição política onde um sistema onde o presidente é eleito diretamente pelo povo; o estilo segundo o qual é exercido o poder; as relações entre o

presidente, a classe política e a sociedade; e a forma como se exerce o poder tendo em vista a resolução dos conflitos” (Linz, 1991, p. 70). Considera que,

Em última análise, todos os regimes dependem da capacidade dos líderes políticos para governar, inspirar confiança, ter noção dos limites de seu poder, e para conseguir um mínimo de consenso. O argumento apresentado neste trabalho é que tais qualidades se tornam mais importantes em um regime presidencial, no qual podem encontrar maiores dificuldades para ser alcançadas (Linz, 1991, p. 87).

Ainda segundo Linz (1991), “talvez a consequência mais séria do presidencialismo seja a introdução de um forte elemento de soma zero na política democrática, com normas do tipo ‘o ganhador leva tudo’ [...]. Esse caráter de soma zero torna a eleição presidencial mais tensa e polarizada” (p. 70-71). Destaca o autor destaca que, apesar de o presidencialismo trazer sérias e problemáticas implicações para a manutenção de uma democracia, é possível haver democracias estáveis, do mesmo modo que nem sempre o parlamentarismo assegura estabilidade democrática, não obstante gere maior flexibilidade na transição e na consolidação das democracias. Contudo, a partir da análise empreendida naquele momento, a conclusão a que chegou é a de que os sistemas presidencialistas eram mais vulneráveis a uma ruptura democrática do que o parlamentarismo – representaria maior risco para uma democracia estável (Linz, 1991).

Apesar das críticas ao presidencialismo, houve quem o defendesse. Matthew Soberg Shugart e Scott Mainwaring (1997) estão na lista dos defensores. Para os autores, as evidências contrárias ao presidencialismo são mais fracas do que se supõe. O argumento empírico contrário àquele sistema é mais baseado nas falhas das experiências das democracias presidencialistas da América Latina, o que levou muitos estudos a afirmar que o parlamentarismo teria melhor desempenho. Haveria duas dificuldades nesse argumento: como as democracias presidencialistas existiram principalmente na América Latina, seria difícil separar os obstáculos que decorrem do sistema de governo daqueles advindos de fatores socioeconômicos ou de fatores de outra natureza; democracias parlamentaristas existem quase que exclusivamente na Europa e nas ex-colônias britânicas, não sendo possível afirmar que o sistema teria o mesmo desempenho fora daquelas realidades (Shugart e Mainwaring, 1997, p. 12).

Shugart e Mainwaring (1997) consideram equivocado tratar o presidencialismo de forma homogênea, já que algumas de suas variações são mais propensas a promover democracias estáveis do que outras. Ao analisar os fatores que afetam o funcionamento e a performance das democracias presidencialistas, os autores argumentam que a capacidade do

presidente da República de influenciar a legislação se assenta em duas categorias de poderes presidenciais. A primeira delas são *poderes constitucionais*, como o de editar decreto-lei e o de veto. Eles permitem que os presidentes produzam decisões governamentais, independentemente de liderarem um partido ou bloco de partidos que tenham uma maioria legislativa.

A segunda categoria são os *poderes partidários*, que representam a capacidade do presidente da República de moldar ou controlar o processo legislativo e decorre da sua posição em relação ao sistema partidário – em um extremo, o presidente pode ser o líder do partido majoritário; em outro, os partidos do presidente não conseguem maioria no congresso. A combinação dos dois poderes presidenciais dá forma à configuração das relações entre Executivo e Legislativo e determina em grande parte a capacidade do presidente de transformar um programa de governo em política efetiva (Shugart e Mainwaring, 1997, p. 13-14).

Shugart e Mainwaring (1997) apresentam as vantagens que militam a favor do presidencialismo. Avelar e Cintra entendem que muitos dos argumentos “consistem em mostrar que as supostas fraquezas desse sistema também têm seu lado positivo” (2007, p. 53). Em primeiro lugar, a concorrência na reivindicação por legitimidade entre Executivo e Legislativo, que às vezes pode conduzir a crises no presidencialismo, tem um lado positivo: eleições diretas para o Executivo e para o Legislativo dão aos eleitores duas possibilidades de escolhas ao invés de apenas uma. Os eleitores podem apoiar um partido ou candidato para o legislativo e outro para a presidência. O presidencialismo também oferece vantagens em termos de *accountabilidade* vertical – responsabilidade eleitoral do governante perante os cidadãos – e de *identificabilidade* – capacidade do eleitor de fazer uma escolha informada e, assim, prever quais as prováveis forças políticas que irão governar após as eleições²⁹ - se comparado com o parlamentarismo (Shugart e Mainwaring, 1997; Avelar e Cintra, 2007).

A independência do Legislativo em relação ao Executivo, apesar de poder ser problemática em sistemas multipartidários altamente fragmentados – onde presidentes minoritários são a regra e o impasse legislativo facilmente se instala –, pode apresentar vantagens. Por exemplo, quando presidentes contam com apoio substancial da assembleia, a

²⁹ Kaare Strom usou a expressão *identifiability* para indicar o grau de discernimento dos eleitores antes de uma eleição em relação às distintas possibilidades de coalizões de governo que podem se formar. A *identificabilidade* é alta quando os eleitores podem avaliar os concorrentes para o controle do executivo e podem fazer uma conexão lógica entre o seu candidato ou partido preferido e o seu voto ideal. Strom concluiu que na maioria das vezes, sob o parlamentarismo, os eleitores não tinham como saber em qual governo estavam votando (Shugart e Mainwaring, 1997, p. 35).

oposição no Congresso às iniciativas do presidente da República pode promover a construção de consenso e evitar a possibilidade de uma legislação mal pensada ser aprovada simplesmente para evitar uma crise de confiança. Do mesmo modo, o mandato fixo do presidente da República traz a vantagem de tornar mais instáveis e seguros gabinetes quando existem partidos extremistas e volatilidade eleitoral. A flexibilidade do parlamentarismo europeu não necessariamente é transferível a outras democracias. Por outro lado, a dificuldade de retirar o presidente da República torna as políticas públicas do governo previsíveis e estáveis. Por fim, o problema do *jogo de soma-zero*, em que o ganhador leva tudo, igualmente pode existir no sistema parlamentarista majoritário, em que a maioria parlamentar não necessariamente reflete a maioria do voto popular. Além do mais, o sistema de freios e contrapesos atenuariam aquela característica através da atuação dos demais Poderes (Shugart e Mainwaring, 1997; Avelar e Cintra, 2007).

Em outro estudo, ainda comparando os sistemas de governo, Shugart afirma que o parlamentarismo seria mais propenso a dar aos políticos incentivos para fornecer políticas de âmbito nacional ao invés de políticas regionais e particularistas. Essa lógica, contudo, não funcionaria em democracias presidencialistas menos desenvolvidas onde há disparidades acentuadas entre regiões e de renda. O presidencialismo em países com aquelas características, como o Brasil, poderia facilitar a execução de políticas públicas nacionais através do uso dos poderes presidenciais sobre a legislação, de modo a reduzir as tendências clientelísticas de uma legislatura fragmentada e próxima aos interesses locais (Shugart, 1999).

É interessante notar o caminho percorrido pelos estudos sobre os sistemas de governo. Eles partiram de uma análise mais global, levando-se em consideração as características próprias de cada modelo, em direção a análises mais particularizadas dos elementos que compõem não só os diferentes sistemas, mas, sobretudo, as peculiaridades que produziram variações no presidencialismo e no parlamentarismo no mundo. Buscou-se compreender como cada instituição isoladamente – ou em conjunto com outro fator – interfere nas decisões políticas do governo, na governabilidade e na estabilidade democrática.

No Brasil, a contestação à adoção do presidencialismo e a preferência pelo parlamentarismo ocorreu já na transição do Império para a República e se manteve latente ao longo da história republicana. Conforme observa Avelar e Cintra, citando Bolívar Lamounier:

[...] apesar desse empuxo centralizador, nota Lamounier também a presença de traços consociativos na organização política republicana, desde os primórdios do regime: o federalismo, o bicameralismo, o mandato

presidencial de quatro anos sem reeleição [...], aos quais se acrescentaram, depois, a representação proporcional (Código Eleitoral de 1932), o multipartidarismo e as “grandes coalizões”. Assim, apesar da adesão ao presidencialismo, esses traços da República Velha teriam permitido a sobrevivência da idéia parlamentarista – um sistema de poder compartilhado – juntamente com o repúdio, por substancial parcela da elite política, ao populismo varguista e ao presidencialismo plebiscitário (2007, p. 62).

Com a redemocratização na década de 80, o movimento em torno da instauração do parlamentarismo se fortalece. A Comissão “Afonso Arinos” (Comissão Provisória de Estudos Constitucionais), constituída por José Sarney através do Decreto nº 91.450/1985 com a missão de elaborar o já citado anteprojeto da nova Constituição, insere no seu texto final a opção parlamentarista. O anteprojeto, contudo, não foi encaminhado por Sarney à Assembleia Nacional Constituinte, que ao final de seus trabalhos optou pela adoção do presidencialismo. O trecho a seguir ilustra aquele processo histórico:

Na versão final do anteprojeto, prevaleceu a ideia do parlamentarismo dual. O presidente da República seria eleito diretamente, por maioria absoluta, para mandato de seis anos. Caber-lhe-ia indicar o presidente do Conselho de Ministros, ‘após consulta às correntes político-partidárias que compõem a maioria do Congresso Nacional’. O presidente da República poderia exonerar por iniciativa própria o presidente do Conselho (art. 233), que também poderia cair por moção de censura ou recusa de confiança votada pela maioria absoluta da Câmara dos Deputados’. A escolha de um sistema parlamentarista [...] teria sido ‘uma das razões por que o presidente Sarney engavetou o relatório da Comissão, em vez de mandá-lo oficialmente, como subsídio para futuros debates, ao Congresso Constituinte’ (Avelar e Cintra, 2007, p. 64).

O que restou para os defensores do parlamentarismo (ou mesmo para aqueles que eram simpatizantes ao sistema) foi a inclusão na Constituição de 1988 (art. 2º do ADCT) da previsão da realização de um plebiscito em 1993 para escolha popular do sistema de governo que deveria vigorar no país. Novamente, como se sabe, o presidencialismo foi o escolhido.

Um dos desbravadores no debate sobre o presidencialismo brasileiro foi o cientista político Sérgio Abranches. Em artigo escrito em 1987 e publicado no ano seguinte, Abranches faz uma análise do presidencialismo brasileiro, que denominou, de forma pioneira, de “*presidencialismo de coalizão*”. Num primeiro momento, o autor identifica as características que marcam a especificidade do modelo brasileiro, no conjunto das democracias analisadas: o *presidencialismo*, o *federalismo*, o *bicameralismo*, o *multipartidarismo* e a *representação proporcional*. Qualquer análise da política nacional, portanto, deveria levar em conta aquelas características em conjunto, já que são “nas combinações mais freqüentes entre características institucionais, e não em sua presença isolada, que a lógica e a especificidade de cada modelo emergem”, e é “também aí que se revela a natureza do regime até agora praticado no Brasil”;

não existia, naquele momento, nas liberais-democracias mais estáveis, “um só exemplo de associação entre representação proporcional, multipartidarismo e presidencialismo” (Abranches, 1988, p. 19).

Para Abranches, as “variações mais importantes entre distintos modelos de democracia” já seriam suficientemente explicadas pela agregação das “principais regras institucionais de representação e controle” dos regimes. Contudo, há um “elemento ligado ao funcionamento macropolítico” das democracias “que as separa na própria lógica de seu movimento. Trata-se da necessidade, mais ou menos freqüente, de recurso à coalizão interpartidária para formação do Executivo” (1988, p. 20). Para ele, “a freqüência de coalizões reflete a fragmentação partidário-eleitoral, por sua vez ancorada nas diferenciações sócio-culturais”, de modo que em sociedades “mais divididas e mais conflitivas” a “governabilidade e a estabilidade institucional requerem a formação de alianças e maior capacidade de negociação”, fazendo com que “a regra institucional adapta-se à realidade social” (1988, p. 20-21).

Dentre todos os governos democráticos analisados por Abranches, o Brasil apresentou uma peculiaridade que o diferenciava dos demais: “único país que, além de combinar a proporcionalidade, o multipartidarismo e o ‘presidencialismo imperial’, organiza o Executivo com base em grandes coalizões”. Por “falta de melhor nome”, e para diferenciar do “presidencialismo de gabinete”, o autor denominou essa peculiaridade do institucionalismo brasileiro de “*presidencialismo de coalizão*”. Em resumo, o Brasil figurou como o único caso de presidencialismo de coalizão no conjunto das democráticas destrinchadas.

Ao analisar o padrão de coalizões no Brasil no período de 1946 a 1964, Abranches aponta que a lógica de formação das coalizões, que definirá o cálculo para definição da base de sustentação do governo, possui dois eixos: o partidário-parlamentar e o regional. Esse fato explicaria a freqüência de grandes coalizões, pois teria o presidente da República que abarcar aqueles dois diferentes interesses (1988, p. 22)³⁰. Todo o cenário apontado pelo autor produz

³⁰ Segundo o autor, a formação de coalizões – que envolve negociações com partidos, com lideranças e até mesmo com facções parlamentares – ocorre em três momentos distintos. O primeiro, no período que precede as eleições e envolve a formação da aliança eleitoral, geralmente em torno de objetivos programáticos e principiográficos; o segundo, as negociações no momento da formação do novo governo; e, por último, a transição da aliança em coalizão efetiva, momento em que surge a real agenda de políticas públicas. É na transição do segundo para o terceiro período que surge o momento crítico da consolidação da coalizão e que “determina as condições fundamentais de sua continuidade” (p. 28).

um importante fator, que ele descreveu como “o dilema institucional do presidencialismo de coalizão”: necessidade de uma instância, com força constitucional, capaz de agregar, de processar as pressões e de intervir para manutenção do equilíbrio entre o Executivo e o Legislativo, evitando-se que possíveis crises na coalizão possam gerar conflitos insuperáveis entre aqueles Poderes e, portanto, eventuais rupturas institucionais³¹. Assim são resumidas as suas conclusões sobre o sistema político brasileiro:

Em síntese, a situação brasileira contemporânea, à luz de seu desenvolvimento histórico, indica as seguintes tendências: (a) alto grau de heterogeneidade estrutural, quer na economia, quer na sociedade, além de fortes disparidades regionais; (b) alta propensão ao conflito de interesses, cortando a estrutura de classes, horizontal e verticalmente, associada a diferentes manifestações de clivagens inter e intra-regionais; (c) fracionamento partidário-parlamentar, entre médio e mediano, e alta propensão à formação de governos baseados em grandes coalizões, muito provavelmente com índices relativamente elevados de fragmentação governamental; (d) forte tradição presidencialista e proporcional. A primeira indicando, talvez, a inviabilidade de consolidação de um regime parlamentarista puro. A segunda, apontando para a natural necessidade de admitir à representação os diversos segmentos da sociedade plural brasileira; (e) insuficiência e inadequação do quadro institucional do Estado para resolução de conflitos e inexistência de mecanismos institucionais para a manutenção do "equilíbrio constitucional" (Abranches, 2018, p. 31).

Abranches (1998) finaliza seu raciocínio rebatendo o argumento da inadequação do presidencialismo e da representação proporcional para a estabilidade democrática brasileira, ao mesmo tempo em que afirma que o presidencialismo de coalizão no Brasil – fruto da sua tradição político-institucional advinda de sua dinâmica social – é possível com o uso de mecanismos de contrapeso que permitam trabalhar a diversidade e evitar a fragmentação polarizada no sistema político (Abranches, 1988).

Promulgada a Constituição da nova democracia, José Sarney governa o Brasil até março de 1990, quando um novo presidente da República eleito diretamente na primeira eleição após a ditadura militar assume o cargo. Em dezembro 1989, o economista Fernando Collor de Mello foi eleito presidente da República pelo Partido da Renovação Nacional com 53,03% dos votos, em coligação formada junto com o PTR, o PSC e o PST, vencendo Luiz Inácio Lula da

³¹ No Império, havia o poder moderador; na República Velha, o equilíbrio ocorria através da *política dos governadores*; nos Estados Unidos, com a Suprema Corte; na República brasileira de 1946 e na república pré-constituente, não havia mecanismos claros (Abranches, 1988, p. 31). Certamente que o Supremo Tribunal Federal poderia ser citado como um desses mecanismos de preservação do equilíbrio entre o Executivo e o Legislativo e, portanto, de garantia da estabilidade no presidencialismo de coalizão brasileiro.

Silva, candidato pelo Partido dos Trabalhadores³². Foi o primeiro presidente eleito de forma direta após a redemocratização e após a Constituição de 1988; o último antes dele havia sido Jânio Quadros. Apesar de já ter sido prefeito de Maceió e governador de Alagoas, Collor se apresentou como uma opção de mudança e alinou seu discurso à política de combate à corrupção; derrotou políticos influentes e tradicionais, como Ulysses Guimarães, Paulo Maluf, Roberto Freire e Leonel Brizola.

Collor governou sob constante pressão política e com um governo minoritário, fato que é apontado como uma das principais razões para as dificuldades políticas por ele encontradas. A ausência de uma coalizão majoritária criava obstáculos ao controle da agenda legislativa. Para se ter uma ideia, os dois maiores partidos da época, PMDB e PFL, somaram aproximadamente apenas 5% dos votos para presidente; o PT de Lula e o PRN de Collor não controlavam nem 5% dos votos na Câmara dos Deputados (Abranches, 2018, p 96). A fragmentação partidária, ilustrada pelos trinta e quatro partidos que concorreram nas eleições de 1990, agravou ainda mais as condições políticas do presidente. Segundo Abranches, “nos seus dois anos de governo, Collor conseguiu evitar que as forças majoritárias no Congresso se reunissem numa sólida coalizão de veto contra ele. Mas em nenhum momento suas posições coincidiram com as posições dominantes no Legislativo” (Abranches, 2018, p. 113).

A economia também ditou os rumos políticos do governo Collor. A taxa de inflação em janeiro de 1990 era de 56% e em março do mesmo ano, mês da posse presidencial, chegou ao patamar de 84% (Bresser-Pereira e Nakano, 1991). A profunda crise econômica enfrentada pelo Brasil, sobretudo com a hiperinflação, forneceu capital político ao presidente da República para sanear-la – Fernando Collor acreditava que o sucesso eleitoral poderia ser revertido em apoio legislativo. Nos primeiros meses de governo, inúmeras providências foram tomadas.

Seguindo recomendações do Fundo Monetário Internacional, o governo de Collor abriu o país ao capital externo através das importações e adotou uma política de desestatização. Só na primeira semana de governo foram extintas onze empresas estatais e três agências (Schneider, 1992). Uma das mais notáveis (e lembradas) providências foi a edição da Medida Provisória nº 168, de 15 de março de 1990, criadora do Plano Collor que instituiu o cruzeiro como moeda nacional e buscou diminuir a liquidez dos ativos financeiros (popularmente

³² Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-1989/resultados>. Consultado em 10/03/2025.

conhecida como *confisco, sequestro ou congelamento das poupanças*). As medidas de combate à inflação não surtiram os efeitos desejados. Os fracassos dos planos de estabilização econômicos de Collor para controle da hiperinflação reduziram o apoio popular e, conseqüentemente, diminuíram a resistência política ao seu governo.

Denúncias de corrupção assolaram o governo Collor e passaram a ocupar espaço no noticiário. A pressão vinda de vários setores da sociedade e da política fomentaram o pedido de impeachment do presidente da República. Na tentativa de evitar a escalada da crise, em 1992 Collor encabeçou uma reforma ministerial:

A nova rodada da crise política convenceu o presidente da necessidade de reformar a coalizão e o ministério [...]. Estava claro que Collor não se manteria na Presidência sem articular uma nova coalizão e estabelecer uma relação mais cooperativa e participativa com os partidos no Legislativo [...]. O núcleo da coalizão foi ampliado para abrigar todos os partidos da direita da época. Da formação anterior, com PRN, PFL e PDS, passou a uma coalizão de seis partidos, incorporando o PTB, o PL e o PDC [...]. A reforma ministerial foi completada no começo de abril [...]. A mudança não deu a Collor a maioria desejada, mas ampliou o potencial de votos de sua coalizão de 28% das cadeiras para 47% [...]. O partido-pivô da maioria no Congresso, o PMDB (22%), e o oscilante PSDB (7%) controlavam 29%. A esquerda tinha 20%. Sem o apoio de parte do PMDB e do PSDB, o Executivo não aprovaria projeto algum. Mas, se a coalizão permanecesse fiel, mesmo que esses dois partidos fechassem com a esquerda não fariam a maioria na Câmara (Abranches, 2018, p. 114 a 116).

As estratégias políticas de Collor não surtiram efeitos. Sua precária coalizão gerava uma paralisia decisória. Encerra-se o seu governo. Após um conturbado conflito político entre lideranças do Executivo e das Casas Legislativas, dispensada de aprofundamento nesta oportunidade, a Câmara dos Deputados afasta do cargo o presidente da República em votação realizada em 29 de setembro de 1992; três meses depois, o Senado o condena por crime de responsabilidade³³. Sérgio Abranches apresenta uma resumida e rica análise dos fatores determinantes para a interrupção do mandato de Collor:

Primeiro, a coalizão presidencial minoritária, encabeçada pelo PRN, não se mostrou fiel ao presidente, nem tinha força ou liderança suficiente para opor resistência à coalizão que buscava depô-lo. Segundo, além de não ter uma base partidária de apoio fiel, o partido-pivô da coalizão presidencial, o PFL, dava apoio bastante condicionado ao presidente e o abandonou no impeachment [...]. Terceiro, a forte correlação entre a perda da popularidade presidencial e a drenagem de seu apoio político. Quanto mais impopular, maior a fuga de aliados para a oposição. Quarto, num contexto em que a impopularidade gerou debandada dos aliados, o vice adquire muita força de

³³ Apesar de Fernando Collor ter renunciado ao mandato de presidente da República pouco antes do seu julgamento no processo de impeachment, para os fins deste estudo de ciência política o impedimento é que será levado em consideração como fato histórico e consumado.

atração e consegue articular com relativa facilidade uma coalizão de apoio à transição. A existência de uma “coalizão de rescaldo” drenou as chances de retorno do presidente temporariamente afastado [...]. Quinto, a ausência de regras claras abriu espaço para decisões discricionárias e o processo andou sempre por rumos incertos (Abranches, 2018, p. 146).

Como veremos ao longo do estudo, praticamente todos os elementos acima apontados como determinantes para a ruptura estarão presentes também no processo que levou ao impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff: abandono do partido-pivô na coalizão (no caso, o PMDB); relação entre perda de popularidade e perda de apoio político; articulação, pelo vice-presidente, de uma coalizão de apoio à transição; e a ausência de regras claras no processamento do impedimento.

Com a saída de cena do presidente Fernando Collor, assume o cargo o sucessor legal. Nas eleições de 1989, foi eleito na chapa de Collor o vice-presidente Itamar Franco, também pelo PRN. Político experiente³⁴, Franco assume interinamente a presidência da República em 02 de outubro de 1992, com o afastamento do ex-presidente pela Câmara dos Deputados, e de forma definitiva em 29 de dezembro do mesmo ano, após o julgamento final realizado pelo Senado Federal.

Itamar Franco não formou uma coalizão de governo. Seu ministério foi instável durante todo o mandato presidencial e sua gestão foi bancada por partidos como o PSDB, o PFL e o PMDB, muitos dos quais integraram a denominada coalizão do impeachment (Abranches, 2018)³⁵. Dentre as medidas políticas gestadas no governo Itamar, muitas com a participação do Congresso, destacam-se um corte de gastos, a segunda fase de abertura e do plano de privatização, criação da IPMF (Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira – futuro CPMF), a revisão constitucional prevista no art. 3º da Constituição de 1988 e, no ano de 1993, a realização de um plebiscito.

Em cumprimento a uma determinação constitucional prevista no art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (complementada pela EC nº 2/1992), em 21 de abril de 1993 foi realizado no Brasil um plebiscito para que se definisse a forma de governo (republicano ou monárquico) e o sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo) que deveriam vigorar no país a partir de 1º de janeiro de 1995. Após campanhas favoráveis e

³⁴ Foi prefeito do Município de Juiz de Fora, governador do Estado de Minas Gerais e Senador também pelo Estado de Minas.

³⁵ O PT participou da coalizão do impeachment, mas não apoiou o governo Itamar.

contrárias aos modelos propostos, os eleitores escolheram a república com 65,48% dos votos e o presidencialismo com 54,75% dos votos.

O governo Itamar Franco, contudo, é mais lembrado pela implantação do Plano Real e pelo marcante controle da inflação. Quando assumiu a presidência, Franco encontrou o país com uma hiperinflação que, no acumulado de doze meses, chegou a 4.922% em junho de 1994³⁶. Para combatê-la, o então presidente nomeou como seu ministro da Fazenda o sociólogo Fernando Henrique Cardoso, que coordenou uma equipe de economistas na criação do Plano Real, surgido com a Medida Provisória nº 434, de 27 de fevereiro de 1994, que dispôs sobre o Programa de Estabilização Econômica e que instituiu a Unidade Real de Valor (URV), posteriormente denominada apenas de Real.

No curso do governo Itamar Franco, junto à preocupação com os problemas econômicos e sociais enfrentados pelo Brasil estava o frenesi político com a iminência de uma eleição para presidente da República. O PSDB formou coligação eleitoral com o PFL e o com PTB, lançando à presidência o ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso. O candidato do PSDB surfou na onda do sucesso do Plano Real e do controle inflacionário. No mês de lançamento da nova moeda, em junho de 1994, a inflação foi de 47,4%; no mês seguinte, já com o Real circulando, reduziu para 6,8%; em agosto do mesmo ano, diminuiu para 1,9%. Pesquisa Datafolha apontou que 45% dos que preferiam FHC justificavam a preferência com o fator *Plano Real* (Abranches, 2018, p. 170). A melhoria das condições econômicas com a previsibilidade de preços e a preservação do poder de compra inevitavelmente teve reflexos eleitorais³⁷.

Fernando Henrique foi eleito em outubro de 1994 no primeiro turno com mais de 54% dos votos contra 27% do seu concorrente Lula, líder sindical e presidente do PT. A eleição de 1994 remodelou a configuração do Legislativo brasileiro, fundamental na construção da coalizão do governo de Fernando Henrique. A sua coligação continha o PSDB, o PFL e o PTB, os quais, em conjunto, obtiveram 36% das vagas para a Câmara dos Deputados e 30% das cadeiras do Senado. Na Câmara dos Deputados, o PMDB se manteve como o maior partido

³⁶ BANCO CENTRAL DO BRASIL. Banco Central do Brasil: política monetária; o que é inflação; plano real. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/controleinflacao/planoreal>>. Acesso em 11/03/2024.

³⁷ Para se ter ideia da influência sobre a eleição, pesquisa eleitoral realizada pelo Ibope em março de 1994 apontava Lula na frente com 37% das preferências. FHC já aparecia em segundo lugar, com 19%, bem acima dos 7% do mês anterior. Pesquisa Datafolha realizada em setembro apontou FHC com 45% das intenções de voto (Abranches, 2018).

com 21 do total de vagas, seguido do PFL com 17% das cadeiras e do PSDB, que se tornaria a terceira força naquela casa legislativa. No Senado, o PMDB também liderou em número de parlamentares com 28% dos Senadores; o PFL igualmente se torna a segunda maior força com 22% das vagas, seguido do PP e do PSDB, que obteve 12% do Senado. Para dispor da maioria no Congresso o presidente da República precisou negociar a participação do PMDB no governo. Com a sua adesão, a coalizão passaria a deter 57% da Câmara, 58% do Senado e precisaria ser habilidosamente administrada por FHC pois contava com dois partidos-pivôs (Abranches, 2018).

Os acordos políticos firmados por Fernando Henrique representaram “a primeira experiência concreta de formação de uma coalizão majoritária de governo na Terceira República. Era equilibrada – com o PSDB na Presidência da República, o PFL e o PMDB no comando da Câmara e do Senado, respectivamente” (Abranches, 2018, p. 178). De fato, como já mencionado, Collor formou um governo minoritário e Itamar sequer chegou a construir uma coalizão estável. FHC ocupou os cargos da equipe econômica do seu gabinete com nomes técnicos, deixando para os partidos da coalizão os demais ministérios. No início do ano 1997, com a eleição para as presidências das Casas legislativas a coalizão governista passou a ter a dominância do Executivo e do Legislativo. Além do PSDB com a presidência da República, a Câmara dos Deputados elegeu Michel Temer seu presidente e para o Senado foi eleito Antônio Carlos Magalhães.

Na economia, o governo optou pela continuidade da política de privatizações e de abertura da economia ao mercado externo. A estabilidade econômica do período foi acompanhada de problemas internos provocados por crises econômicas mundiais, que desafiaram a gestão FHC ao desvalorizar o Real. Enfrentou a crise mexicana de 1994, a crise argentina de 1995, a crise dos Tigres Asiáticos em 1997 e a crise da Rússia de 1998. A popularidade do presidente da República foi posta à prova durante todo o seu mandato, que também é lembrado pela melhoria na distribuição de renda.

O governo FHC foi marcado por reformas estruturantes. Vários aspectos da nova Constituição de 1988 precisavam ser regulamentados. Seguindo a tendência mundial da política de reforma do Estado, o governo FHC deu continuidade ao programa de privatizações com a criação da Lei de Concessões Públicas (Lei nº 8.987/1995), abrindo caminho para a transferência da prestação de serviços públicos para a iniciativa privada (e que permitiu a modernização de serviços de fornecimento de energia e de água). Ao tempo em que o Estado

brasileiro transfere o poder de executar alguns serviços públicos ao particular, cria agências reguladoras para fiscalizar a prestação desses serviços que deixaram de ser monopólio do Estado, como o de telefonia e a exploração do petróleo³⁸.

Durante o mandato de FHC foi aprovada pelo Congresso Nacional uma importante mudança estrutural no sistema político brasileiro: a controversa possibilidade de reeleição para presidente da República, vedada ou não prevista nas Constituições anteriores. A reeleição foi inserida no texto da Constituição através da Emenda Constitucional nº 16, de 04 de junho de 1997, aprovada com o gasto de elevado capital político do governo e em meio a denúncias de corrupção com a compra de votos de parlamentares. O episódio desgastou o governo FHC e os custos com a coalizão pesariam na aprovação de importantes reformas que estavam em discussão no Congresso.

Uma das reformas promovidas pelo governo FHC foi a reforma gerencial na administração pública brasileira. Ela foi coordenada pelo então Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado Luiz Carlos Bresser-Pereira, que permaneceu no cargo durante todo o primeiro mandato presidencial. Parte das mudanças veio com a reforma administrativa prevista na Emenda Constitucional nº 04, de junho de 1998, que buscava modernizar o regime jurídico dos agentes públicos. Apesar de ter sido mitigada, foi aprovada em março de 1998. A aprovação da reforma da previdência também era fundamental para o momento de ajustes das contas públicas. A mudança no sistema previdenciário brasileiro foi concluída a Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, que alterou substancialmente as regras previdenciárias mesmo tendo sido desidratada com alterações durante sua tramitação.

No mesmo período (em junho de 1997), a base do governo consegue aprovar a Emenda Constitucional nº 16/1997, que passou a permitir a reeleição para um período subsequente para os cargos de Presidente da República, de Governadores de Estado e do Distrito Federal, e de Prefeitos. A mudança inseriu um novo elemento na análise da governabilidade: o uso da máquina administrativa por quem detém o poder na tentativa de se reeleger.

No primeiro semestre de 1998, Fernando Henrique promove uma reforma ministerial já com o pensamento na sua reeleição. A coalizão do governo FHC enfraqueceu no final do

³⁸ A Lei nº 9.472/1997 dispôs sobre a organização dos serviços de telecomunicações e criou a ANATEL, enquanto a Lei nº 9.478/1997 (Lei do Petróleo) *quebrou* o monopólio da Petrobras e criou a ANP.

mandato presidencial, mas não deixou de ser forte. Apesar da migração partidária frequente, FHC e o PSDB conseguiram mantê-la estável durante todo o primeiro mandato.

A popularidade de FHC no ano de 1998 e a intenção de votos para a eleição de outubro oscilava bastante em razão dos acontecimentos econômicos e políticos daquele ano (Abranches, 2018, p. 201-202). Os principais candidatos na eleição presidencial de 1998 foram FHC, Lula e Ciro Gomes, que concorreu pelo PPS. Fernando Henrique foi reeleito no primeiro turno com 53% dos votos contra 31% de Lula. Ciro, que corria por fora, obteve 10%.

Para a Câmara dos Deputados, o PFL se torna a segunda maior bancada, seguido pelo PSDB e pelo PMDB, que perdeu cadeiras em relação à legislatura anterior. O PT de Lula obteve a quinta colocação com 59 deputados federais eleitos. No Senado, a proporção da configuração partidária se manteve parecida com a da Câmara. O PMDB obteve o primeiro lugar, com o PFL na segunda colocação e o PSDB com a terceira maior bancada. Os principais partidos da coalizão FHC (PSDB, PFL e PMDB) obtiveram, juntos, aproximadamente 56% das vagas para a Câmara dos Deputados. Aquele eixo ficou com 77% da renovação do Senado (21 dos 27 senadores).

É importante abordar o segundo mandato de FHC citando o “tripé macroeconômico”, que caracterizou a política econômica do seu governo. Apesar das importantes mudanças estruturais implementadas no país desde o governo Collor – privatizações, abertura ao capital externo, controle da inflação e criação do Real e reforma gerencial do Estado – outras medidas se faziam necessárias para organizar o quadro econômico brasileiro, que sofria com a repercussão das crises internacionais que afetaram o país no primeiro mandato de FHC.

Após a reeleição do presidente da República, a preocupação nacional se voltou para os rumos da economia. Havia uma convicção de que o câmbio fixo era insustentável em razão da necessidade de taxas de juros elevadas, o que pressionava a já elevada dívida pública. Uma das primeiras importantes medidas do segundo governo FHC foi a alteração das regras cambiais. Decidiu-se abandonar o câmbio fixo e passou-se a adotar o câmbio flutuante, de modo que o preço do Real em relação ao dólar era fixado de acordo com a *lei do mercado* (oferta e demanda). O movimento provocou a fuga de capital, mas surtiu efeitos positivos em seguida.

Além do câmbio, o tripé macroeconômico envolvia dois outros aspectos da economia: a inflação e a gestão fiscal. No âmbito fiscal, caberia ao governo federal unir esforços para cumprir metas fiscais previamente estabelecidas. Em outras palavras, o governo deveria buscar

equilibrar as contas públicas gastando menos do que arrecadava, permitindo o denominado superávit primário – quando as receitas primárias (receitas orçamentárias não financeiras) são superiores às despesas primárias (despesas orçamentárias excluído o pagamento de juros da dívida). Por fim, para controle inflacionário e como “diretriz para fixação do regime de política monetária” surgem as “metas para a inflação”, as quais eram consideradas cumpridas quando “a variação acumulada da inflação situar-se na faixa do seu respectivo intervalo de tolerância” (Decreto nº 3.088/1999). Coube ao Banco Central do Brasil atuar para viabilizar o cumprimento das metas de inflação, fazendo-o através da fixação da taxa básica de juros da economia pelo Comitê de Política Monetária.

Ainda no ano de 1999 a economia dava sinais de recuperação, ainda que de forma lenta. A popularidade do presidente da República variou bastante ao longo do segundo mandato. Popularidade em baixa afeta a coalizão. A conjuntura política e uma reforma ministerial promovida por FHC em julho de 1999 desagradou a coalizão e deu início ao “ciclo de fuga do presidencialismo de coalizão no qual os partidos da coalizão se dispersam” (Abranches, 2018, p. 208-209).

No segundo mandato de FHC houve bastante instabilidade e desequilíbrio de poder dentro da coalizão: o PSDB aumentou o seu poder, o que gerava constante descontentamento de partidos como o PFL e o PMDB. As divergências internas foram agravadas com a eleição para presidência das Casas legislativas e a preterição dos candidatos do PFL. Para a Câmara, foi eleito Aécio Neves do PSDB; no Senado, Jader Barbalho é eleito pelo PMDB. Segundo Sérgio Abranches, aquelas eleições foram um “divisor de água que marcaria o declínio da força do governo e a progressão do PT rumo à vitória, em 2002” (2018, p. 218). Ainda segundo o autor, a coalizão tripartite de FHC era inerentemente instável:

Coalizões tripartites como a de FHC são intrinsicamente instáveis. Primeiro, porque, se as forças se equivalem, os três partidos são partidos-pivô, portanto indispensáveis ao sucesso do processo decisório. A falta de qualquer um deles derrota o governo. Segundo, porque, sempre que um dos parceiros se torna mais poderoso ou dá essa impressão, os dois desgostosos têm um forte estímulo para se aliarem contra ele (Abranches, 2018, p. 217).

O segundo governo FHC foi marcado ainda pela crise dos apagões decorrentes de deficiências no sistema elétrico nacional, pela crise da argentina de 2001 e pelos reflexos dos atentados terroristas de 11 de setembro. Todos esses fatores repercutiram na popularidade já oscilante do presidente da República e na vindoura sucessão presidencial.

Com o governo Fernando Henrique Cardoso, encerra-se a análise apenas descritiva sobre o presidencialismo pós Constituição de 1988. Ao longo dos próximos capítulos será aprofundado o estudo sobre o funcionamento do presidencialismo de coalizão brasileiro com o uso de dados e com análises qualitativas e quantitativas dos governos Lula, Dilma e Temer.

Fato é que o presidencialismo no Brasil foi o modelo adotado durante toda a república e se mostrou duradouro – não necessariamente estável –, apesar das turbulências por que passou³⁹. Os debates comparativos em torno dos modelos de governo deram espaço a análises mais sistematizadas sobre o funcionamento do presidencialismo. Dessa forma, neste momento, e para os fins do estudo, a questão que se coloca é a seguinte: como fazer uma análise apurada da governabilidade no presidencialismo brasileiro? Talvez esse seja o ponto de maior complexidade. Autores buscam analisar a governabilidade sob óticas diversas. Aqui, ela será observada sob a *perspectiva dos incentivos* institucionais, tarefa objeto do próximo capítulo.

4 INCENTIVOS E APOIOS RECÍPROCOS

4.1 BASE DE APOIO AO EXECUTIVO: MENSURANDO O GOVERNISMO NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

O que é governabilidade e como medi-la? De acordo com Otávio Amorim Neto, o seu conceito tem sido definido de várias maneiras (pode abranger a institucionalização, transparência, legitimidade, eficácia burocrática, duração dos governos e a sucessão constitucional), mas ele o utiliza com foco mais estreito: refere-se aos determinantes da composição partidária dos gabinetes e às suas consequências políticas e econômicas (Amorim Neto, 2006, p. 38). A governabilidade é associada à distribuição de poder decisório e ao exercício do poder governamental, de modo a viabilizar resultados macroeconômicos (Monteiro, 2008). Ela também pode ser entendida como a capacidade de o Executivo fazer valer sua agenda legislativa (Figueiredo, Limongi e Valente, 1999).

³⁹ Ilustrativamente, pode-se citar as duas grandes guerras, os reflexos internos da *crise de 1929* (grande depressão) e a crise do petróleo de 1973. Internamente, como visto, o presidencialismo não sucumbiu à República da Espada (1889 a 1894), à revolução de 1930, à ditadura militar, ao período de hiperinflação das décadas de 80 e 90 e à redemocratização da segunda metade da década de 1980.

Percebe-se que o conceito de governabilidade é bastante subjetivo. A sua medição, por sua vez, depende de vários fatores. Para se ter uma melhor compreensão sobre a governabilidade no presidencialismo brasileiro, é imprescindível saber o que o presidente da República exige dos parlamentares e dos partidos políticos para conceder-lhes, em troca, benefícios, recursos e poder. O conteúdo e a extensão da barganha do Presidente dependem dos seus objetivos como Chefe do Executivo.

Para Amorim Neto (2006), dois são os principais objetivos do presidente da República quando assumem o mandato no presidencialismo: implementar seu programa de governo (realizar metas programáticas); e maximizar o controle sobre o aparato burocrático do Executivo, a fim de mitigar potenciais conflitos de interesses entre os seus interesses e os dos agentes públicos. Este último objetivo ajuda a concretizar o primeiro. O autor cita ainda o objetivo eleitoral do presidente da República, presente apenas nas democracias presidencialistas que permitem reeleição, como no caso do Brasil, que passou a permitir uma reeleição para o período subsequente a partir do pleito de 1998 (2006). O objetivo eleitoral do presidente persiste mesmo em um eventual segundo mandato, já que é possível que ele queira eleger o seu sucessor e, assim, manter no seu grupo (ou nos aliados) o poder sobre a política nacional.

Para alcançar aqueles propósitos, o Presidente da República se utiliza das denominadas *prerrogativas do Poder Executivo*, que, em linhas básicas, correspondem a poderes legais que lhe permite tomar decisões unilateralmente, ou pode depender da atuação conjunta com outros atores políticos, como através do envio de *projetos de lei* ao Legislativo (Amorim Neto, 2006). Quanto às prerrogativas unilaterais, a Constituição brasileira de 1988 previu uma ampla gama de atribuições do presidente da República, como a de editar medidas provisórias com força de lei (art. 62), de editar decretos regulamentares (art. 84, IV) e de nomeação para cargos e postos estratégicos no primeiro e no segundo escalão do governo – como para os cargos de Ministro de Estado (art. 84, I), de Ministro do Supremo Tribunal Federal (art. 84, XIV) e do Tribunal de Contas da União (art. 84, XV), estes dois últimos condicionada à aprovação do Senado Federal.

As *prerrogativas unilaterais* podem ser utilizadas pelo presidente da República como moeda de troca em negociações com o Congresso Nacional. A nomeação para o cargo de ministro do Supremo Tribunal Federal de uma pessoa alinhada à sua política, por exemplo, pode envolver o uso do clientelismo perante o Senado. Por outro lado, a mesma nomeação pode ser utilizada para agradar o Legislativo e como poder de barganha em outras negociações. Vê-se que aquelas ferramentas não dispensam por completo a participação do Legislativo. As

medidas provisórias, por exemplo, dependem da convalidação do parlamento para permanecerem válidas.

Não se pode desprezar a influência que os atos unilaterais do presidente da República têm sobre sua governabilidade. Contudo, eles não serão objeto de análise específica neste momento, exceto em relação ao poder de nomeação de ministros de Estado no âmbito da formação do gabinete presidencial, abordado mais adiante. Para os propósitos do estudo, a governabilidade será aferida no contexto do processo de criação das leis.

Como em qualquer regime realmente democrático, o presidente da República depende da concordância dos parlamentares com o conteúdo dos projetos de lei do seu interesse. Essa concordância pode dizer muito sobre o sistema de coalizão brasileiro. Para os fins desta pesquisa, a governabilidade será determinada pela correspondência entre as vontades do governo e do Legislativo, e será avaliada com base nas votações nominais realizadas no âmbito da Câmara dos Deputados. Será averiguado se há, e em que medida, fidelidade dos partidos políticos e dos parlamentares ao presidente da República. A essa correspondência será dado o nome de *governismo*. Esse será o termômetro para medir não só o comportamento dos partidos que compõem o gabinete do presidente, mas adicionalmente dos partidos de oposição e mesmo de algum partido individualmente.

O indicador *governismo* será calculado com base na proporção de votos dos deputados federais e dos respectivos partidos políticos que são favoráveis ao governo, ou seja, que seguem a orientação indicada no momento da votação de um projeto de lei na Câmara dos Deputados. O cálculo corresponde ao percentual de votos dos parlamentares da base do governo que seguiram a indicação da legenda e a orientação fornecida pelo governo⁴⁰. O mesmo critério foi utilizado por Amorim Neto no seu estudo sobre gabinetes presidenciais, com algumas pequenas diferenças em relação aos critérios de cálculo daquilo que o autor denominou de *disciplina legislativa* (2000).

A análise das votações na Câmara dos Deputados será realizada sob distintas perspectivas, inclusive em relação a partidos que não compõem a base aliada do governo. Uma das formas que serão utilizadas para medir o governismo, ainda que como uma proxy, é comparando a diferença do sucesso legislativo entre todos os partidos – conjuntamente

⁴⁰ A orientação é dada pelo líder no governo na Câmara, indicado dentre os deputados federais pelo presidente da República. Antes da votação, todas as lideranças são instadas a se posicionar sobre o projeto a ser votado.

considerados – e os partidos do gabinete do presidente. Esses dados podem indicar uma maior ou menor importância da base aliada do presidente da República nas votações na Câmara dos Deputados. Sob essa perspectiva, tem-se que quanto maior o distanciamento, mais importante e mais influente para o chefe do Executivo são os votos dos partidos aliados; ao contrário, uma reduzida diferença entre os governismos geral e da base aliada indica que houve uma menor resistência à aprovação do projeto de lei com a qual o governo concordou – considerando a sua indicação de voto.

O que pode determinar aquela maior ou menor resistência? Uma das razões decorre do fato de o projeto de lei ser do interesse geral dos parlamentares, inclusive da oposição. É possível ainda que a proposta seja bem aceita entre a população, de modo que o voto contrário ao projeto geraria um desgaste político-eleitoral junto ao eleitorado. As respostas possíveis são inúmeras, e elas não necessariamente serão buscadas nesta oportunidade, já que se exigiria uma análise mais detida e particular dos projetos submetidos à votação.

O cálculo da variável é bastante simples: a diferença numérica entre o valor percentual encontrado para o governismo de todos os parlamentares e o governismo dos parlamentares que integram partidos do gabinete. Em ambos os casos, para os períodos de todos os gabinetes presidentes considerados no estudo. A esperada amplitude do governismo dos partidos da base em comparação com o governismo em partidos de oposição – ou mesmo neutros – certamente dirá algo sobre a governabilidade dos presidentes da República no Brasil.

É importante dizer que não se medirá se o projeto de lei foi ou não aprovado, mas apenas se houve a coincidência entre a orientação de voto e o voto efetivo do parlamentar. Não se levará em consideração também, como geralmente é feito na literatura, se houve a aprovação ou não de projeto de lei de iniciativa do Executivo. É frequente a aferição do sucesso legislativo do presidente da República com base no quantitativo de projetos de lei de sua iniciativa aprovados (Figueiredo e Limongi, 2001; Inácio e Batista, 2018).

Há, portanto, uma diferença entre o que se considera *sucesso legislativo* neste trabalho e a expressão *taxa de sucesso*, utilizada por teóricos para mensurar a forma como operam governos democráticos. Sobre este último ponto, usualmente dois indicadores são citados. O primeiro deles é a já citada *taxa de sucesso* das iniciativas do Executivo, que corresponde à proporção do que é aprovado em relação ao total das propostas encaminhadas. O outro indicador é a *taxa de dominância* sobre a produção legal, resultado da divisão das leis aprovadas

cujos projetos são oriundos do Executivo pelo total das leis aprovadas em determinado período (Limongi, 2006). Tais indicadores não serão objeto de análise nesta oportunidade.

Acredita-se que a aprovação de projetos de lei do Executivo não é termômetro para medir sucesso legislativo. Isto porque quando uma lei de iniciativa do presidente é aprovada, não é possível estabelecer com elevada margem de precisão que o resultado é reflexo direto da relação, conflitante ou não, governo *versus* oposição. Em outras palavras, mesmo que o projeto de lei tenha origem no governo, é possível que até mesmo a oposição o apoie quando considerá-lo em conformidade com as pretensões dos seus parlamentares, seja por concordar com o programa de governo, para atender a interesses locais, corporativos, ou por outra razão que não seja o fato de a norma ter origem no Executivo. Assim, há nuances que teriam que ser consideradas.

Alguns exemplos são pertinentes. A votação a favor, pela oposição, das leis orçamentárias (plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual) não implica em concordância com o governo. As leis orçamentárias dão início à execução do orçamento e podem beneficiar os parlamentares de inúmeros maneiras (a exemplo do interesse nas emendas parlamentares).

Por outro lado, é comum que boa parte dos projetos de lei sejam de iniciativa do Executivo. A própria Constituição de 1988 atribuiu ao presidente da República uma ampla competência para iniciar o processo legislativo, sejam elas privativas (art. 61, §1º) ou não. De modo geral, para praticamente todas as competências previstas entre os artigos 22 a 24 da Constituição é possível que o chefe do Executivo dê início ao processo legislativo. Ainda, geralmente é o Executivo que conduz a agenda de governo e que possui mais capacidade técnica para formular políticas públicas, as quais geralmente são implementadas por meio de leis.

Pelas razões apresentadas, é mais provável estabelecer uma relação de obediência entre a vontade do governo e as vontades dos legisladores na análise das votações no Parlamento em cotejo com a orientação dada pelo governo⁴¹.

A vontade dos parlamentares será extraída a partir das votações realizadas na Câmara dos Deputados. Mas quais votações serão utilizadas? O processo decisório no interior da Câmara dos Deputados – assim como nas demais casas legislativas no país – é realizado sob

⁴¹ O mesmo critério é utilizado por Amorim Neto (2000) e por Pereira e Mueller (2003).

variadas formas. De acordo com Fleury (2006), a existência de modalidades e de procedimentos distintos de votação parlamentar se relaciona com a concepção que se tem acerca da natureza da moderna democracia representativa, marcado pela natureza não-imperativa dos mandatos, e com as práticas consolidadas dela decorrentes.

No Brasil, há duas modalidades distintas de votação: a ostensiva, quando o parlamentar se manifesta de forma aberta, e a secreta, para situações expressamente previstas na Constituição ou no Regimento Interno das casas legislativas. Há ainda dois tipos de procedimentos: o simbólico, no qual a manifestação se dá por gestos ou palavras proferidas concomitantemente por toda a coletividade, e o nominal, adotado também em situações expressamente previstas na Constituição ou no Regimento Interno. O Regimento Interno da Câmara dos Deputados (Resolução nº 17 de 1989) prevê no artigo 184 que a votação poderá ser ostensiva, adotando-se o processo simbólico ou o nominal, e secreta, por meio do sistema eletrônico ou de cédulas. As votações que serão objeto de análise estatística neste estudo serão as ostensivas e nominais. Segundo consta no *site* da Câmara dos Deputados:

A votação pelo processo nominal ocorre por meio da identificação do parlamentar junto ao sistema de votação eletrônica e permite ao público o conhecimento de quem votou a favor, contra, de quem se absteve ou permaneceu em obstrução. A votação nominal pode: decorrer de exigência constitucional ou regimental - quando há exigência de quórum de maioria absoluta ou quóruns qualificados (por exemplo, PECs e PLPs sempre serão submetidos à votação pelo processo nominal em Plenário); ser concedida de ofício pelo Presidente do Colegiado; ser aprovada pelo Plenário por meio do requerimento de votação pelo processo nominal ou; decorrer de pedido de verificação de votação após uma votação pelo processo simbólico ⁴².

A votação nominal será utilizada quando exigido quórum especial de votação, quando se mostrar necessário desde logo, a juízo do Presidente, ou por deliberação do Plenário, a requerimento de qualquer Deputado, quando houver pedido de verificação de votação e nos demais casos previstos no Regimento Interno (artigo 186 do RICD). O artigo 187 do RICD, por sua vez, estabelece que as votações nominais devem conter os seguintes registros: data e hora em que se processou a votação, a matéria objeto da votação, o nome de quem presidiu a votação, os nomes dos Líderes em exercício presentes à votação, o resultado da votação, e os nomes dos Deputados votantes, discriminando-se os que votaram a favor, os que votaram contra e os que se abstiveram.

⁴² Disponível em: https://educacaoadistancia.camara.leg.br/cliقة_regimento/card/127

O principal motivo para escolha das *votações nominais* se deve ao fato de elas estarem integralmente disponíveis no *site* dados abertos da Câmara dos Deputados⁴³. Lá podem ser encontradas os votos de todos os Deputados Federais de cada legislatura desde o ano de 2001. Além do mais, as votações nominais são um importante instrumento de que dispõe a oposição para obstruir votações do interesse do governo, razão pela qual são um bom termômetro da fidelidade dos partidos da base aliada (Amorim Neto, 2000). Os votos possíveis dos parlamentares em uma votação nominal são: o *sim*, concordando com a norma submetida à votação; o *não*, discordância com a proposta; e a *abstenção*, quando o deputado se recusa a se manifestar contra ou a favor da proposta.

Não se deve desconsiderar o fato de que há votações que são mais importantes do que outras. Contudo, o estudo foi construído sem distinção entre as centenas de votações incluídas nos dados coletados. Realizar um corte nas votações nominais mais significativas, apesar de desejável, tornaria a pesquisa mais dificultosa e, portanto, menos viável.

E como a vontade do governo pode ser mensurada? Ela pode ser medida a partir das orientações dada pelo governo para cada uma das votações nominais realizadas na Câmara dos Deputados. As orientações do governo são feitas pela *Liderança do Governo*, composta por um deputado federal Líder, indicado pelo Presidente da República, e por até 20 (vinte) Vice-Líderes. A *Liderança do Governo* integra uma instituição maior denominada *Colégio de Líderes*, conforme previsão contida no art. 20 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados: “os Líderes da Maioria, da Minoria, dos Partidos, dos Blocos Parlamentares e do Governo constituem o Colégio de Líderes”. Ao Líder é possível, dentre outras atribuições, fazer o uso da palavra justamente para encaminhar votações de quaisquer proposições que tramitam nas comissões e no plenário da Câmara (arts. 10 e 11 do RICM).

Para cada votação que tramita na casa legislativa há orientações das bancadas sobre o voto, dentre as quais a posição do governo. As orientações possíveis são: o *sim*, quando há concordância com o projeto; o *não*, quando há discordância; *liberado*, quando a bancada libera os deputados e não emite posição; e *obstrução*, caso em que a bancada tenta impedir ou

⁴³ Disponível em: <https://dadosabertos.camara.leg.br/swagger/api.html?tab=staticfile>

dificultar a votação⁴⁴. É possível ainda que a bancada não indique nenhuma posição para determinada votação.

Em cada um dos arquivos denominados *votacoesOrientacoes* disponibilizado pela Câmara dos Deputados, e para todos os anos inseridos no estudo, foi realizado um filtro das orientações dadas pelo governo, do que retornou as expressões *GOV.* e *Governo*. Tais expressão foram substituídas pela expressão *governo*, para fins de uniformidade no tratamento dos dados. Apenas foram consideradas os votos correspondentes aos valores “*Sim*” e “*Não*”, ou seja, aqueles que acompanharam a orientação do governo ou os que a recusaram. Portanto, foram desconsiderados os votos indicados como “*Abstenção*”, “*Artigo 17*” e “*Obstrução*”⁴⁵.

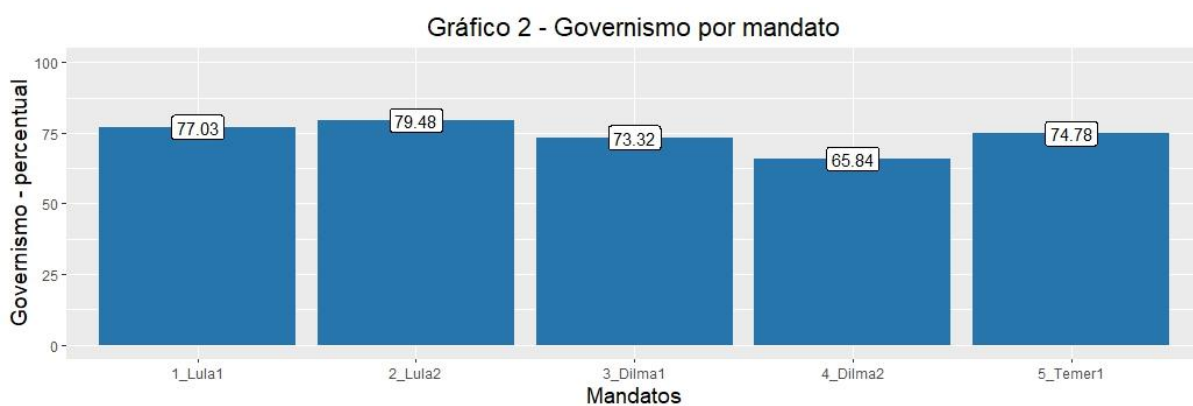
O levantamento apresentará duas relevantes informações sobre a relação Executivo-Legislativo e sobre a relação entre os parlamentares e suas respectivas legendas. Em primeiro lugar, a comparação entre a orientação de voto do governo e a orientação dos partidos da sua coalizão indicará o quanto as legendas estão alinhadas com o Executivo federal, ou seja, se há, e em que medida, fidelidade dos partidos da base do governo - *governismo*. Adicionalmente, apesar de não ser o objetivo principal do estudo, a comparação entre a indicação de voto dos partidos e os votos efetivos dos deputados federais poderá mensurar a disciplina partidária⁴⁶.

Um primeiro dado que pode ser apresentado já neste momento (Gráfico 2), e que mostrará uma visão ampla do cenário que será aprofundado, é sobre o *governismo* separado por cada um dos mandatos presidenciais que serão observados – não há divisão por partidos ou gabinetes:

⁴⁴ Consta no *site* da Câmara dos Deputados que a obstrução é qualquer medida utilizada pelos Deputados, com amparo no Regimento, que obste ou atrase a tramitação de uma matéria, e que a forma mais comum de obstrução é a declaração de “em obstrução” feita por bancada como forma de orientar seus membros a não votarem em determinada matéria, negando o quórum para deliberação. Disponível em: https://educacaoadistancia.camara.leg.br/cliقة_regimento/card/133.

⁴⁵ No período analisado, há 3.572 referências às expressões “*GOV.*” ou “*Governo*”, que foram convertidas no tratamento de dados na expressão “*governo*”, para facilitar sua leitura, conforme já dito. As orientações dadas pelo governo são discriminadas da seguinte forma: 1.587 votações em que consta a orientação “*Sim*”; 1.641 votações em que consta a orientação “*Não*”; e 5 votações com indicação de “*Obstrução*”. Em 183 votações não houve manifestação expressa do governo (não há valor disponíveis nos bancos de dados). Em 155 delas, o governo liberou os parlamentares – consta a informação “*Liberado*”. Há ainda um registro de “*Abstenção*”.

⁴⁶ Pressupõe-se que há disciplina partidária, ou seja, que os parlamentares votam com base na indicação da legenda à qual estão vinculados. Ainda que possa haver estímulo ao comportamento dissonante, a disciplina partidária é atestada em estudos na ciência política (Limongi e Figueiredo, 1995). Apesar de não estar entre os objetivos da pesquisa, o seu resultado pode também revelar dados sobre a disciplina partidária em situações específicas.



Fonte: elaborado pelo autor com o uso do banco de Dados Abertos da Câmara dos Deputados

Os números sobre o *governismo* serão melhor apresentados em tópicos específicos que tratam isoladamente e de forma detida sobre cada governo analisado, bem como sobre os diversos gabinetes formados. Neste momento, após discorrer sobre os interesses do Executivo, importa compreender quais são as intenções no âmbito do Poder Legislativo. O questionamento que se faz, portanto, é o seguinte: o que determina o comportamento dos parlamentares? No próximo capítulo serão buscadas respostas.

4.2 MOTIVAÇÕES PARTIDÁRIAS E APOIO PARLAMENTAR

Em relação às motivações partidárias, a questão que se apresenta é a seguinte: quais os incentivos que os partidos políticos e os parlamentares têm para apoiar a agenda governamental do presidente da República, incluindo sua agenda legislativa? Em outros termos, o que exigem as legendas e os parlamentares em troca de apoio ao governo?

Para melhor compreender a questão, é importante inicialmente tratar, ainda que de maneira breve, da literatura sobre partidos políticos, especialmente daquela que diz respeito aos objetivos partidários. Esse caminho pode dizer algo sobre a ainda indecifrada relação entre as pretensões dos partidos políticos e o seu comportamento perante o Executivo, particularmente no contexto das votações que são objeto de análise nesse estudo – realizadas no âmbito da Câmara dos Deputados.

De maneira geral, é possível compreender a evolução dos partidos políticos no âmbito da ciência política em três distintos e sucessivos momentos/fases (Reisman, 2021). O primeiro deles surge no fim do século XIX e início do século XX, e é teorizado por Maurice Duverger na obra *Os partidos políticos*, publicada originalmente em 1951 e que cria uma verdadeira teoria geral dos partidos, até então inexistente. Os partidos políticos passaram a ser definidos menos

em termos de programa ou de estrutura de classes dos seus filiados (como a noção liberal do partido-doutrina) e mais em função da natureza da organização (Duverger, 1970).

No contexto da sistematização da compreensão sobre a organização partidária, houve a substituição dos denominados *partidos de quadros* – ‘cadre’ party – pelos *partidos de massa* – ‘mass membership’ party. Estes últimos surgem com a ampliação do sufrágio e do processo democrático na segunda metade do século XIX e no início do século seguinte, movimento que incluiu um enorme contingente de pessoas e de grupos sociais organizados na competição política. Os *partidos de massa* eram caracterizados por terem objetivos ideológicos e programáticos bem definidos (Duverger, 1970).

O segundo momento da evolução dos partidos político é caracterizado pelo surgimento no pós-Segunda Guerra mundial dos partidos *catch-all*, nominados pelo autor Otto Kirschheimer em texto publicado originalmente em 1966 para se referir aos partidos que passaram a buscar a ampliação da audiência com foco maior no cenário eleitoral – e menos em um debate político aprofundado. O recrutamento deixa de ser direcionado à classe trabalhadora e se expande para a população em geral, com menos divergências, o que denota o caráter instrumental desse tipo de instituição partidária. A proliferação dos partidos *catch-all* é resultado da transformação dos *partidos de massas*, que perderam em protagonismo com a redução da força das ideologias políticas (Kirschheimer, 2012).

A terceira fase de sistematização dos partidos políticos se desenvolve principalmente a partir da década de 1970. Surgem novas formas mais eficazes de classificá-los, derivadas das que já existiam:

Political scientists have devised new types to cope with change. Kirchheimer's (1966) catch-all party entered our vocabulary in the 1960s. More recently, Panebianco (1988) has proposed the electoral professional party, a variant more precisely defined in organizational terms, Poguntke (1987, 1993) the new politics party, Katz and Mair (1995) the cartel party, and more recently, Hopkin and Paolucci (1999), the business firm party (Wolinetz, 2002, p. 137).

Nesse contexto, surge uma nova e contemporânea forma de classificar e comparar partidos políticos de acordo com os seus propósitos. Kaare Strom (1990) aborda as circunstâncias em que partidos políticos apoiam e formam coalizões em governos minoritários, e aponta para três modelos de comportamento partidário competitivo, todos construídos a partir de teorias da escolha racional: partidos políticos *policy-seeking*, *vote-seeking*, e *office-seeking*.

Posteriormente, Wolinetz (2002) buscou comparar partidos políticos para adequar os estudos até então existentes à nova realidade que se apresentava com o aumento significativo

de partidos após transições democráticas em países que estavam fora do contexto da Europa Ocidental. O autor reproduziu a distinção entre partidos políticos *policy-seeking*, *vote-seeking*, e *office-seeking* preconizada por Strom. A diferenciação é importante porque reflete aspectos do comportamento e das preferências de partidos e pode estar relacionada à estrutura e organização partidárias:

The catch-all party has become a generic description of present-day parties, but its characteristics are not always well-defined. Even if they were, there is another problem: these types focus primarily on Western Europe. But transitions to democracy have greatly increased the number of parties which might be included in comparative studies. Categories devised primarily to compare Western European parties most of which developed and continue to operate in parliamentary systems may not be suitable for comparing parties in mixed parliamentary-presidential systems or presidential systems (Wolinetz, 2002, p. 137).

O primeiro dos modelos de comportamento (ou tipos partidários) é o dos partidos *Vote-Seeking* (partidos orientados pelo voto). Baseia-se no trabalho de Anthony Downs (1957) sobre competição eleitoral e preconiza que os partidos têm como objetivo principal maximizar o apoio eleitoral (aumentar a quantidade de votos recebidos em uma eleição) com o propósito final de governar. Em um sistema multipartidário como o brasileiro, esse tipo de partido buscaria aumentar o apoio de ampla parcela da sociedade, conquistando votos em todos os níveis (nacional, regional e local) e espectros políticos, mesmo que não seja necessariamente inclusivo.

O segundo modelo/tipo é o dos partidos *Office-Seeking* (partidos orientados por cargos), que priorizam maximizar o controle sobre cargos políticos disponíveis no governo eleito. Esse tipo de abordagem foi bastante utilizado em estudos de coalizões de governo nas democracias parlamentaristas. Eles buscam compartilhar o poder com outros partidos para fins de sobrevivência, para manter um equilíbrio dentro do sistema político ou, mais provavelmente, para fortalecer o clientelismo e manter a continuidade dos benefícios e recursos trocados.

Os partidos *Policy-Seeking* (partidos orientados por políticas públicas), que representam o terceiro modelo, buscam maximizar os efeitos das suas políticas públicas em detrimento da busca por potencializar os votos em eleições ou a garantia de cargos. Eles possuem programas de governo e ideologias bem definidos, e buscam sempre defendê-las. Esse modelo de comportamento partidário também deriva de teorias que estudaram coalizões de governo, as quais assumem a premissa de que as coalizões geralmente são formadas por partidos que sejam próximos entre si no espectro político.

As orientações dos tipos partidários descritos não são excludentes, mas sim complementares. Isso quer dizer que há partidos que podem ter uma inclinação maior para uma das três vertentes partidárias sem que com isso deixe de apresentar propósitos voltados às outras duas⁴⁷. As três prioridades partidárias são alegoricamente organizadas nas extremidades de um triângulo em que cada partido pode ser incluído em um ponto em seu espaço. De acordo com Kaare Strom (1990), “policy-oriented coalition theory typically assumes that parties also pursue office at least instrumentally, as elective office is taken to be a precondition for policy influence” (Strom, 1990, p. 567). Ainda segundo aquele autor, é possível pensar os partidos políticos como empresas que cujos objetivos incluem não apenas uma, mas as três metas aqui discutidas: votos, cargos e políticas públicas (Strom, 1990, p. 570).

O objetivo aqui não é compreender como se organizam e se estruturam os partidos políticos brasileiros, nem mesmo categorizá-los em um dos três modelos. Classificar os partidos não é um fim em si mesmo. Espera-se que as tipologias possam dizer algo sobre os fatores que motivam os parlamentares e os partidos políticos; elas podem ser úteis na tarefa seguinte de encontrar indicadores e variáveis que devam merecer um maior foco no estudo. A seguir, serão apresentadas hipóteses sobre como as motivações partidárias operam no interior dos processos decisórios instaurados no âmbito do Legislativo.

4.2.1 Decurso do mandato presidencial, eleições e sucesso legislativo: a variável tempo

O comportamento dos partidos políticos em busca de votos em eleições tem o potencial para afetar a dinâmica de apoio à coalizão governamental. A busca pela maximização de apoio eleitoral pode obrigar as legendas e os parlamentares a ter que se distanciar do governo e/ou a se aproximar da oposição. A necessidade de adequar o comportamento à competição eleitoral pode ser capaz de mudar o padrão que se observa na coalizão de governo. Há, portanto, constrangimentos institucionais, como a eleição, que moldam o comportamento dos partidos e dos parlamentares.

Espera-se que à medida em que se aproxima o período eleitoral haja uma maior preocupação dos parlamentares e dos partidos políticos com o desempenho nas eleições. De

⁴⁷ Nesse sentido, e a título exemplificativo, o cientista político Leonardo Reisman (2021) argumenta que algumas características do PSL de 2018 (partido do então candidato à presidência da República Jair Bolsonaro), como a orientação vote seeking, a inconsistência programática e baixa representatividade, podem ajudar a explicar a elevada votação obtida naquele ano, a partir de um modelo baseado não apenas na escolha racional, mas também levando em consideração a dinâmica emocional dos eleitores.

que maneira essa mudança de foco pode afetar o apoio dos partidos à agenda do governo? Há uma variável relacionada ao *tempo* que precisa ser mensurada para se compreender melhor o funcionamento do presidencialismo brasileiro.

Com o decorrer do prazo do mandato do presidente da República o valor atribuído pelos partidos à ocupação de ministérios diminui, já que o interesse em ocupar cargos cede lugar à maximização de votos – é provável que surja oposição mais forte no interior dos partidos que integram o gabinete, enfraquecendo a unidade da coalizão (Amorim Neto, 2000). Para o período de 1985 a 1999, Amorim Neto testa a hipótese de que a *disciplina legislativa* nas votações nominais diminui com o decorrer do mandato presidencial. O autor conclui que, à medida que o mandato presidencial se aproxima do seu término, a coalescência diminui, ou seja, diminui a proporcionalidade entre o peso parlamentar de um partido político e sua participação no gabinete presidencial.

Seguindo a premissa de que o objetivo de maximizar votos (da reeleição) aumenta a influência sobre o comportamento dos parlamentares no período próximo à eleição (próximo também do fim do mandato presidencial), o presente estudo se propõe a testar a hipótese de redução da disciplina legislativa (que será intitulada de *governismo*), a qual será formulada do seguinte modo: o governismo na Câmara dos Deputados reduz à medida em que decorre o mandato do presidente da República e se aproxima o período eleitoral. A hipótese aqui apresentada é bem similar àquela de Amorim Neto (2006). Diferenciam-se apenas quanto ao cálculo estatístico. A operação para o teste da hipótese será descrita no Apêndice B.

4.2.2 Formação do gabinete, distribuição de poder aos partidos políticos através do controle orçamentário e governabilidade

O que os partidos políticos e os parlamentares exigem (ou recebem) de incentivos para apoiar a agenda do presidente da República? Esse questionamento e a busca por respostas nortearão a construção teórica deste tópico.

De maneira geral, os partidos políticos dispõem de duas fontes de recursos públicos para financiar suas atividades. A primeira é o Fundo Partidário, utilizado na manutenção dos serviços do partido, na propaganda política, em campanhas eleitorais e para custear outras despesas. A segunda fonte advém do Fundo Eleitoral, utilizado exclusivamente em campanhas

eleitorais⁴⁸. Tais recursos são utilizados basicamente para manter a estrutura, o funcionamento e para promover o partido político – o maior impacto esperado do seu uso é no âmbito eleitoral.

O acesso aos fundos partidário e eleitoral decorrem de previsão legal e, portanto, não dependem da ingerência do Executivo. Há, contudo, outra forma de acesso das legendas a verbas públicas, e que dependem da atuação do presidente da República. Para além daqueles fundos, o acesso dos partidos políticos e dos parlamentares a recursos públicos também é possível através do controle e da gestão do orçamento público, que, por sua vez, ocorrem basicamente por dois caminhos: com a ocupação de cargos públicos do alto escalão do governo (especialmente ministérios) ou por meio das emendas parlamentares. A nomeação pelo presidente da República de ministros de Estado representa aquilo que é conhecido na literatura da ciência política como formação do *gabinete* presidencial.

Os dois mecanismos (nomeações e emendas parlamentares) talvez representem os maiores incentivos que possuem os parlamentares (ou partidos) para decidir sobre apoio ao Executivo. Certamente não são os únicos. Há outros fatores capazes de influenciar o *status legislativo* do gabinete presidencial e os padrões de nomeação ministerial, como o tamanho do partido do Presidente, a sua ideologia, crises econômicas (Amorim Neto, 2006) e fatores regionais decorrentes do federalismo (Neiva e Hiroi, 2020; D'Araújo e Ribeiro, 2014). Contudo, acredita-se que a formação do gabinete e as emendas parlamentares são alguns dos principais, sobretudo por envolver a possibilidade de acesso a recursos capazes de produzir resultados político-eleitorais.

Assim como ocorre com a formação do gabinete, a utilização das emendas parlamentares permite a participação do Poder Legislativo em decisões sobre políticas públicas. Apesar da crença na importância delas para análise da governabilidade, não serão abordadas neste estudo, que se debruçará apenas sobre a estratégia da construção do gabinete. O motivo para isto é meramente pragmático: evitar que a pesquisa se tornasse complexa o bastante para prejudicar os resultados. Seria necessário compreender, juntos, sob o viés da alocação orçamentária, a formação do gabinete e as emendas parlamentares, o que demandaria maior esforço.

⁴⁸ O Fundo Partidário (Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos) foi criado pela Lei nº 9.096/1995, que estabelece, em seu artigo 44, onde poderão ser aplicados os recursos do fundo. Já o Fundo Eleitoral (Fundo Especial de Financiamento de Campanha) foi criado pela Lei nº 13.487/2017.

Portanto, o foco será na *formação do gabinete presidencial* e na repercussão dessa estratégia sobre a governabilidade. Os próximos tópicos tratarão, sucessivamente, da formação do gabinete do presidente da República – viabilizadora de governos de coalizão – e da distribuição do controle orçamentário pelos partidos políticos que integram base aliada do governo. Após a construção teórica, o passo seguinte será analisar aqueles elementos nos diversos governos do período abrangido pela pesquisa.

4.2.2.1 . *Formação e configuração do gabinete presidencial*

Há vários estudos que se debruçam sobre a definição e configuração dos gabinetes presidenciais. Para o propósito da pesquisa, acredita-se se suficiente conceituá-lo e definir os critérios que serão utilizados para a sua precisa delimitação. O gabinete de coalizão no presidencialismo se configura basicamente quando há um acordo entre o presidente e mais de um partido em torno da nomeação de ministros (Amorim Neto, 2000). Para Almeida (2021):

O gabinete consiste dos titulares dos cargos de primeiro escalão do Executivo com autoridade sobre a definição de políticas de governo e que são politicamente responsáveis perante a autoridade eleita (Barbierie e Vercesi, 2013, p. 4; Müller e Strom, 2003, p. 11). (...) Em termos empíricos, os cargos que compõem o gabinete são geralmente os intitulados de ministro (...). Na prática, contudo, nem todo ministro é um membro do gabinete nos termos da definição anterior. Ela corresponde mais precisamente ao que, em sistemas parlamentaristas, costuma-se denominar ministro de “nível pleno” (full rank, em tradução livre), em distinção a outros ministros que, embora com assento no gabinete, têm apenas função técnica – como, por exemplo, o assessor jurídico do governo.

Conforme já dito, a formação do gabinete pelo presidente da República, além de ser uma das já citadas prerrogativas unilaterais do Poder Executivo, representa um importante instrumento na sua estratégia de viabilizar a desejada governabilidade, já que pode ser utilizada como moeda de troca em negociações com o Parlamento. Há quem considere essa a principal recompensa dada aos partidos políticos da coalizão (Couto e Albala, 2023).

A distribuição do comando de órgãos e entidades integra uma estrutura de incentivos que os atores políticos recebem e que são capazes de influenciá-los no momento da tomada de decisões, sobretudo aquelas ligadas ao apoio ao governo. Espera-se que haja racionalidade no comportamento político, com a maximização de benefícios (Downs, 2013). Essa estratégia é característica dos partidos *office-seeking*, mais orientados por cargos e que buscam fomentar o clientelismo no contexto de uma coalizão de governo.

Amorim Neto (2000) elenca três fatores que reforçam a importância da formação do gabinete como instrumento de barganha política do presidente da República em países da

América Latina como o Brasil. O primeiro deles é o tamanho da burocracia e a força econômica exercida pelo Estado, que desempenha importante papel de fomentador e como investidor público na economia. Outro fator que aumenta a atratividade do gabinete é a maior capacidade técnica que possui o Executivo, em comparação com o Legislativo, para influenciar a formulação de leis e de programas de governo. Por fim, é citada a não obrigatoriedade de o parlamentar renunciar ao cargo para assumir um posto ministerial.

O elemento político é considerado um fator-chave na configuração do gabinete presidencial, sobretudo por ser capaz de produzir reflexos sobre o apoio legislativo ao governo. O presidente da República enfrenta uma difícil missão ao ter que decidir a conformação do seu gabinete: mais politizado, com uma maior influência dos partidos políticos e um menor controle sobre as decisões de governo, ou um gabinete menos fragmentado e com a participação de pessoas da sua confiança próxima, e com um controle maior sobre a burocracia do Estado⁴⁹.

Acredita-se que o conjunto de instituições que formam o sistema político brasileiro, inclusive as informais, constrange o Presidente da República a optar por um gabinete mais partidário, em razão da necessidade de obtenção de apoio político para aprovação no Parlamento do seu programa de governo (Almeida, 2021). Apesar de o Presidente da República ter margem de manobra e poder escolher parte do seu gabinete sem a interferência das legendas, a realidade nos mostra que há um elevado percentual de ministros considerados políticos, partindo de 40,9% a até 90% a depender do ministério (Neiva e Hiroi, 2021). Esses dados demonstram que a lógica *partidária* desempenha papel central na construção do governo.

Mas afinal, de que modo é possível identificar um gabinete presidencial e a sua composição? Ou seja, quando ele se inicia e termina e quais os partidos políticos que o compõem? Um gabinete não necessariamente se encerra com a conclusão do mandato presidencial. No curso de um mandato do presidente da República é possível haver a formação de mais de um gabinete, que perduram por tempo indeterminado.

Há estudos sobre a duração e a composição partidária dos gabinetes no Executivo federal, cada um deles com uma metodologia própria. Amorim Neto, por exemplo, utiliza a

⁴⁹ A ciência política se debruça sobre a formação do gabinete a partir de diferentes perspectivas, algumas das quais excludentes e outras complementares entre si. Amorim Neto, por exemplo, apresenta duas estratégias decisórias do Presidente da República, que indicariam a sua preferência, de um lado, por um governo de maioria, com políticos partidários no gabinete, ou, de outro, por um governo mais técnico, com menor influência dos partidos (2006).

mudança na identidade de mais da metade dos ministros como um dos três critérios para surgimento de um novo gabinete (Amorim Neto, 2000 e 2019). Argelina Figueiredo, por sua vez, aplica os critérios definidos por Müller e Strom para os sistemas parlamentaristas, que são: qualquer alteração no conjunto de partidos que compõem o gabinete; alteração na identidade do primeiro-ministro – no caso do Brasil, modificação do presidente da República; e a ocorrência de uma eleição geral (Figueiredo, 2007)⁵⁰.

Para fins de delimitação do que é denominado de *gabinete presidencial*, aqui serão aproveitados os critérios de Alcir Almeida, apresentados no módulo do Atlas do Estado Brasileiro do IPEA denominado *Presidentes, partidos e coalizões*. A sua intenção é “contribuir para a solução de discrepâncias e divergências existentes nos estudos descritivos sobre a composição partidária dos gabinetes brasileiros”, bem como possibilitar que as informações da base de dados possa ser utilizada para “eventuais análises dos condicionantes da composição do gabinete, assim como dos seus efeitos sobre o desempenho legislativo do Executivo e outros aspectos da sua relação com o Congresso” (2021, p. 14)⁵¹.

No levantamento, o autor indica as razões que considera para a *composição partidária* e para a *mudança de gabinete*, ou seja, para formação de um novo gabinete na coalizão e quais partidos estão nele inseridos. Em relação à mudança de gabinete, há três eventos que, quando ocorrem, permitem considerar que aquele fato ocorreu. O primeiro deles (denominado de evento A) é a inauguração de um novo governo, com a eleição do presidente da República (inclusive a sua reeleição); o segundo (evento B), “qualquer mudança no conjunto de partidos que compõem o gabinete”; e o último (evento C), uma “mudança relevante de ministro” (2021,

⁵⁰ Almeida (2021) faz referência aos destacados estudos de Amorim Neto (2019), de Figueiredo (2007) e de Inácio (2013) com o propósito de revisar os seus critérios. Segundo o autor, eles apresentam divergências importantes entre si: “o primeiro estudo inclui o PMDB2 e o PSDB em gabinetes de Collor, mas não o partido do presidente (PRN), enquanto o segundo estudo, ao contrário, inclui essa legenda, mas não aquelas. Outra divergência é com relação a gabinetes de Fernando Henrique Cardoso (FHC): o primeiro estudo, mas não os demais, inclui o PPS, e não há acordo entre nenhum deles sobre quando o PTB deixou o gabinete”.

⁵¹ Os critérios de temporalidade e a base de dados foram elaborados por Alcir Almeida para o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA e publicado na Nota Técnica nº 53 – Gabinetes ministeriais da nova república (1985-2000): cargos, composição partidária e mudanças. Lá são apresentados os conceitos e critérios da base de dados que contém “i) os titulares nomeados para os cargos de gabinete, com a denominação dos respectivos cargos, datas de entrada e de saída, e os partidos que eventualmente representavam; ii) uma lista dos gabinetes de cada presidência, com a respectiva data de início, tipo de evento originador e composição partidária; e, por fim, iii) medidas quantitativas do grau de partidarismo do gabinete” (2021).

p. 11)⁵². A partir das premissas de Almeida, temos a configuração dos gabinetes no Brasil entre janeiro de 2003 – início do governo Lula e dos dados analisados –, e dezembro de 2018, último mês analisado no estudo, descrita no Quadro 1 (2021, p. 13):

Quadro 1 – Gabinetes: início, evento originador e partidos (2003-2018)

⁵² Para retratar o surgimento de um novo gabinete, acredita-se que o critério *mudança relevante de ministro* seja mais adequado do que aquele apresentado por autores como Amorim Neto, para quem a mudança é melhor representada com a alteração na identidade de mais da metade dos ministros (Amorim Neto, 2000).

Gabinete	Início	Partidos	Nº de partidos
Lula 1-1	Jan. 2003	PT, PL, PCdoB, PSB, PPS, PDT, PV e PTB	8
Lula 1-2	Jan. 2004	PT, PL, PCdoB, PSB, PPS, PV, PTB e PMDB	8
Lula 1-3	Dez. 2004	PT, PL, PCdoB, PSB, PV, PTB e PMDB	7
Lula 1-4	Jul. 2005	PT, PL, PCdoB, PSB, PTB, PMDB e PP	7
Lula 2-1	Mar. 2007	PT, PR, PCdoB, PSB, PTB, PMDB, PP, PV e PDT	9
Lula 2-2	Jun. 2007	PT, PR, PCdoB, PSB, PTB, PMDB, PP, PV, PDT e PRB	10
Lula 2-3	Set. 2009	PT, PR, PCdoB, PSB, PMDB, PP, PV, PDT e PRB	9
Lula 2-4	Mar. 2010	PT, PR, PCdoB, PSB, PMDB, PP, PV, PDT e PRB	9
Dilma 1-1	Jan. 2011	PT, PR, PCdoB, PSB, PDT, PMDB e PP	7
Dilma 1-2	Ago. 2011	PT, PCdoB, PSB, PDT, PMDB e PP	6
Dilma 1-3	Mar. 2012	PT, PCdoB, PSB, PDT, PMDB, PP e PRB	7
Dilma 1-4	Mai 2013	PT, PCdoB, PSB, PDT, PMDB, PP, PRB, PR e PSD	9
Dilma 1-5	Out. 2015	PT, PCdoB, PDT, PMDB, PP, PRB, PR e PSD	8
Dilma 2-1	Jan. 2015	PT, PR, PCdoB, PDT, PMDB, PP, PRB, PSD e PTB	9

Dilma 2-2	Out.2015	PT, PR, PCdoB, PDT, PMDB, PP, PRB, PSD e PTB	9
Dilma 2-3	Abr.2016	PT, PR PCdoB e PDT	4
Temer -1	Maio 2016	PMDB, PSDB, DEM, PP, PR, PSD, PTB, PRB, PSB e PPS	10
Temer -2	Jun. 2017	PMDB, PSDB, DEM, PP, PR, PSD, PTB e PPS	8
Temer -3	Dez. 2017	PMDB, DEM, PP, PR, PSD, PTB e PRB	7
Temer -4	Jul. 2018	PMDB, DEM, PP, PR, PSD e PRB	6

Fonte: extraído de Almeida, 2021.

A correspondência entre o ministério e o partido que o ocupa (ou detém o seu controle) será coletada em um banco de dados disponibilizado pelo próprio Alcir Almeida e que contém informações até o ano de 2023⁵³. Para os cargos do período não acobertados por aquele documento, será realizada uma pesquisa nos sítios oficiais do governo e na *internet* para se encontrar a vinculação partidária correspondente. É possível ainda obter dados sobre vinculação partidária dos ministros em Mauerberg Jr. (2016). Essa correspondência será apresentada juntamente com os dados orçamentários que nortearão parte do presente estudo, e abordados na próxima seção.

4.2.2.2 Controle orçamentário dos partidos políticos através da ocupação de ministérios

Uma forma de controle dos partidos políticos sobre parcela do orçamento público ocorre com a ocupação de ministérios no gabinete do governo eleito. Esse incentivo de natureza financeiro-orçamentária à disposição do presidente da República provoca uma disputa da qual resulta um ministério controlado por um ministro partidário ou por um ministro que não tenha

⁵³ Como alerta o próprio autor, “naturalmente, esse tipo de aporte tem potenciais desdobramentos para outras análises, acerca (*sic*) seja dos condicionantes, seja dos impactos da composição partidária do gabinete, no sentido de tornar seus resultados mais precisos e confiáveis” (2021, p. 5).

relação direta com uma legenda, ainda que seja ligado à política. Espera-se que haja uma busca por um ministério equilibrado entre o *partidarizado* e o *técnico*.

O cenário definirá a distribuição de poder entre os partidos políticos que compõem a coalizão de governo, e ajudará a responder ao questionamento sobre se a distribuição de espaços de poder aos partidos políticos por meio do controle orçamentário influencia a governabilidade no presidencialismo brasileiro. Busca-se saber se há uma correspondência entre o controle orçamentário pelos partidos políticos e a fidelidade parlamentar da base de apoio ao Presidente da República, ou seja, se haverá relação positiva entre um maior controle dos recursos pelas pastas que ocupam postos no governo e a fidelidade da coalizão.

O primeiro passo nessa tarefa é compreender um pouco sobre o funcionamento do orçamento público federal no Estado brasileiro. Em seguida, no capítulo 6, será realizado o cotejo entre determinado ministério, a parcela de recursos a ele atribuído no orçamento anual, o partido político que o controla e o seu comportamento ao longo dos diversos gabinetes formados. Ao final da análise, espera-se encontrar tendências que possam dizer algo sobre controle orçamentário pelos partidos políticos e governabilidade do presidente da República. A busca por inferências é um desafio que não será assumido neste estudo, mas ela não será descartada.

O orçamento público brasileiro é construído com base em regras que basicamente estão previstas na Constituição de 1988 e em leis infraconstitucionais⁵⁴. As leis de referência são a Lei nº 4.320/64 (Lei de Orçamento e Finanças Públicas) e a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). O orçamento nacional é formado basicamente pelo Plano Plurianual, que estabelece as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e para as relativas aos programas de duração continuada (acima de doze meses), pela Lei de Diretrizes Orçamentárias, que contém as metas e prioridades da administração pública federal, e a Lei Orçamentária Anual – LOA (CF, arts. 165 e 166).

A LOA contém os orçamentos fiscais dos Poderes da União e das entidades da administração indireta, o orçamento de investimento das empresas controladas pela União e o orçamento da seguridade social. Essa peça é publicada anualmente com a discriminação dos recursos destinados a cada um dos ministérios do governo, identificados como órgãos

⁵⁴ A compreensão sobre o funcionamento do orçamento brasileiro é uma tarefa bastante desafiadora, e está não é a pretensão neste espaço.

orçamentários. Todas as informações são disponibilizadas abertamente pelo governo federal no Painel do Orçamento Federal do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal – SIOP⁵⁵.

Todos os ministérios serão considerados no estudo. A única condição para o seu uso é estar previsto no citado Sistema de Planejamento e Orçamento do Governo Federal, de onde os dados orçamentários serão coletados. Todavia, a alguns deles será dada uma maior preferência em razão da sua relevância.

Na análise dos governos (realizada no capítulo 6) terão prioridade os ministérios considerados *mais importantes*. Atribuir a todas as pastas o mesmo peso é uma solução imperfeita (Amorim Neto, 2000), razão pela qual haverá uma escolha seletiva. Mas quais são eles e como mensurar essa relevância? Essa tarefa foi realizada por Batista, Power e Zucco (2019). Com base em pesquisa realizada junto a 142 parlamentares, os autores elaboraram um ranking em que retratam as preferências ministeriais dos deputados federais na ocupação de ministérios, os quais partem dos menos atrativos até aqueles de maior interesse. A preferência dos legisladores gera uma medida estimada da relevância dos ministérios. Os resultados se assemelham aos encontrados por pesquisadores da ciência política. Segundo os autores, “We also show that experts reach very similar conclusions as legislators, which means that expert surveys including pairwise comparisons of ministries (...) might generate estimates that are “good enough” for most research purposes” (2019).

O ranking elaborado por Batista, Zucco e Power contém os seguintes ministérios nas quinze primeiras posições, em ordem decrescente de preferência: Cidades; Planejamento, Orçamento e Gestão; Fazenda; Casa Civil; Educação; Minas e Energia; Saúde; Integração Nacional; Ciência, Tecnologia e Inovação; Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Trabalho e Emprego; Relações Exteriores; Justiça; Previdência Social; e Comunicações.

Presume-se que os partidos se importam, no momento da formação do gabinete, com o tamanho do orçamento do ministério que podem ocupar. Por essa razão, apesar da existência

⁵⁵ No SIOP é possível realizar consultas com base no órgão orçamentário, na unidade orçamentária e nos diferentes grupos de despesa previstas no orçamento anual. Disponível em: https://www1.siop.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true&sheet=SH06

de outras determinantes⁵⁶, o critério *financeiro (tamanho do orçamento)* será priorizado utilizado para filtragem dos ministérios – as pastas com maior recurso no orçamento serão preferivelmente consideradas. Os ministérios foram selecionados também pela importância para fins eleitorais. A eles geralmente estão vinculados relevantes programas de governo que possuem capilaridade em grande parcela da população. Essa capilaridade pode ocorrer por meio da prestação de serviços e concessão de benefícios diretamente ao povo, ou com a descentralização de recursos a Estados e Municípios através de contratos e convênios governamentais. Ministérios com grande orçamento favorecem ainda o uso de emendas parlamentares e o poder de influência sobre prefeitos. Por essas razões, à lista descrita serão acrescidos dois ministérios: o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e o Ministério do Transportes.

Os ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão e a Fazenda terão pouca atenção. Estas pastas conduzem ou as políticas nacionais estruturantes (sobretudo a econômica) ou a relação política entre o governo eleito e as demais instituições – sobretudo o parlamento. O controle daqueles órgãos geralmente cabe ao partido do presidente da República ou a um especialista de sua confiança. Considerando essa particularidade, a distribuição dos seus comandos não será analisada sob a perspectiva aqui apontada⁵⁷.

Assim, criou-se uma lista com os dez ministérios a que se dará maior atenção (ou pastas equivalentes, para os casos de fusão ou desmembramento). São eles: Previdência Social; Saúde; Trabalho e Emprego; Educação; Transportes; Integração Nacional; Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Justiça; e Cidades⁵⁸. É bem verdade que a seleção é um pouco arbitrária. Essa delimitação, porém, contribui para que haja um maior foco nas variáveis que possam ter maior capacidade explicativa dos achados.

Adicionalmente, acredita-se que a liberdade no uso dos recursos também exerce influência sobre o comportamento das legendas. Não basta o controle orçamentário; é necessário também que o partido possa ter recursos livres disponíveis para executar políticas públicas que, de algum modo, sejam capazes de gerar repercussão eleitoral (comportamento

⁵⁶ Em determinados casos, o domínio sobre o orçamento não representa o principal atrativo das pastas. São os casos, por exemplo, do Ministério das Relações Exteriores, do Ministério da Defesa e da Casa Civil.

⁵⁷ De acordo com Almeida, a exclusão de alguns postos de comando se justifica à luz da definição de cargo de gabinete, segundo a perspectiva da delegação representativa (2021, p. 6).

⁵⁸ Dados referentes à previsão orçamentária para o ano de 2003.

vote-seeking). Para se testar esse pressuposto (o da preferência de ministérios que conjuguem recursos e liberalidade de utilização), e reforçar o argumento que defende a utilidade da análise da influência do orçamento no estudo, foram realizadas correlações e regressões com variáveis que indicam os rankings (i) das *preferências ministeriais* da pesquisa de Zucco, Batista e Power (2019) e (ii) dos ministérios com maiores recursos/despesas de investimentos⁵⁹. Os resultados foram estatisticamente significativos, com um relevante poder explicativo da lógica do orçamento livre para definição das preferências pelos ministérios, conforme demonstram os cálculos do Apêndice C, o que justifica o uso do orçamento de investimentos nas análises que serão realizadas.

Há uma limitação no estudo que precisa ser apontada: a não inclusão de cargos do segundo escalão. O ideal seria considerar não apenas o ministério como uma unidade de medida para fins de contagem dos recursos que estão sob o controle do partido, mas sim o conjunto de postos ocupados pela pasta. Evidências apontam para o fato de que um mesmo partido, quando possui ministro no governo, não controla todo o orçamento de ministério⁶⁰.

Existem unidades orçamentárias menores que controlam recursos e que estão diretamente vinculadas à pasta ministerial devidamente selecionados com base em uma combinação de capacidade orçamentária e potencial político-eleitoral. Um ministério pode ter vinculado à sua estrutura outras pessoas jurídicas estatais (empresas públicas, autarquias e fundações públicas) ou mesmo diretorias e superintendências com grande poder político, poder orçamentário e com apelo eleitoral, o que acaba por atrair interesses partidários⁶¹. Contudo, a

⁵⁹ Foi utilizado como base o orçamento de 2015, ano com base no qual os ministérios da pesquisa de Zucco, Batista e Power foram definidos. Dos 23 ministérios mais atrativos para a classe política, 19 foram utilizados na análise estatística; os excluídos aparentemente não seguem a lógica orçamentária para definição de sua atratividade, a exemplo do Ministério do Planejamento e a Casa Civil.

⁶⁰ Exemplos da distribuição de cargos em ministérios podem ser encontrados em matérias jornalísticas disponíveis na internet, como ilustra a reportagem disponível no seguinte link: https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2022/11/20/interna_politica,1423290/cargos-de-2-escalao-sao-cobitados-por-partidos-aliados-de-lula.shtml

⁶¹ Para citar um exemplo, vejamos o caso do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes. O DNIT (antigo DNER), autarquia federal vinculada ao Ministério do Transportes, possui comando próprio e tem na sua estrutura diretorias com orçamentos de investimento maiores do que o de alguns ministérios e que podem ser chefiadas por indicados de partidos políticos diferentes do partido do ministro. Há cargos no segundo escalão que podem ser tão importantes quanto determinados ministérios. Dentro do próprio DNIT há a diretoria de infraestrutura que é responsável pela manutenção e construção de rodovias federais. Tais fatos podem sugerir que o orçamento sob controle dos partidos exerça uma influência muitas vezes desconsideradas nas pesquisas do cálculo de uma proporcionalidade na formação do gabinete.

exclusão daqueles cargos no estudo é motivada por limitações da pesquisa – surgidas em razão, por exemplo, da extensão dos dados dos governos analisados.

A inclusão dos ministérios e de outras unidades de medidas (outros órgãos públicos, como superintendências e departamentos, autarquias, fundações públicas e empresas estatais) na análise do controle orçamentário pelos partidos políticos pode servir para agendas futuras de pesquisa sobre a governabilidade no presidencialismo brasileiro.

A seguir, após uma construção teórica sobre a qual se estrutura o restante do estudo, passa-se a investigar o comportamento oscilante dos partidos políticos durante os governos que se iniciam com Lula 1 (em 2003) e terminam com Temer 1 (em 2018).

5 SÍNTESE DOS ASPECTOS METODOLÓGICOS

Os aspectos metodológicos da pesquisa foram apontados nos capítulos anteriores (capítulos 3 e 4) conjuntamente com a discussão teórica. Neste tópico, a metodologia será revisitada de forma didática e objetiva.

Distribuição de espaços de poder e governabilidade – H1

A principal questão de pesquisa apresentada no estudo é saber se a distribuição de espaços de poder aos partidos políticos por meio do controle orçamentário produz governabilidade no presidencialismo brasileiro. Supõe-se que um maior controle do orçamento pelas legendas que ocupam ministérios no governo gera uma fidelidade da coalizão. Essa hipótese é baseada no pressuposto de que um dos comportamentos esperados dos partidos políticos, e que representa uma das *motivações partidárias* apontadas pela literatura na ciência política, é a busca por cargos no governo, que permitirão às legendas controlar parcela do orçamento público – comportamento *office-seeking*, orientado por cargos.

Gabinete presidencial e controle orçamentário pelos partidos políticos

O controle do orçamento pelos partidos políticos, para os fins da pesquisa, foi medido com a ocupação, pela legenda, de ministérios no gabinete presidencial. Os critérios para definição do gabinete foram buscados no estudo de Alcir Almeida elaborado para o Atlas do Estado Brasileiro do IPEA – Presidentes, partidos e coalizões (2021). O controle orçamentário pelos partidos foi definido a partir do cotejo entre a ocupação de determinado ministério e a parcela de recursos a ele atribuído no orçamento anual.

O controle do orçamento público será analisado a partir de duas perspectivas: sobre o total dos recursos e sobre os recursos denominados *livres*, que correspondem à parcela das verbas que são destinadas a investimentos. Os dados foram obtidos no painel do orçamento público federal, disponível no *site* SIOP – Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento. Quanto aos ministérios, todos eles foram considerados. Todavia, alguns terão uma maior preferência na análise, em razão de sua importância, conforme indicado no quarto capítulo.

Mensurando a governabilidade do presidente da República – o *governismo*

Em quaisquer das análises feitas no trabalho, a governabilidade do presidente da República (a sua capacidade de fazer valer sua agenda legislativa) foi medida pelo cálculo percentual de correspondência entre a vontade governo – que se supõe ser a vontade presidencial – e a vontade dos deputados federais. É basicamente o percentual de correspondência de votos de um conjunto de deputados federais em relação à orientação positiva do governo no momento da votação de uma determinada (projeto de lei, proposta de emenda à constituição, etc.) – não se medirá se o projeto de lei foi ou não aprovado. A essa variável deu-se o nome de *governismo*, também denominada de *sucesso legislativo*.

As vontades dos deputados federais e do governo foram extraídas a partir das votações ostensivas nominais na Câmara dos Deputados. Os dados foram obtidos no *site dados abertos* da Câmara dos Deputados. Das orientações dadas pela liderança do governo (*sim*, *não*, *liberado e obstrução*), foram considerados apenas os votos *sim* e *não*, ou seja, os que acompanharam ou recusaram a orientação do governo – foram desconsiderados os votos *abstenção*, *artigo 17* e *obstrução*. A tabela 2 apresenta o quantitativo de votos nominais na Câmara dos Deputados no período analisado.

Tabela 2 – Votações nominais na Câmara dos Deputados

Ano	Quantidade	Ano	Quantidade
2003	61	2011	124
2004	97	2012	86
2005	67	2013	154
2006	66	2014	86

2007	165	2015	313
2008	118	2016	209
2009	170	2017	235
2010	83	2018	142
TOTAL	2176		

Fonte: elaborada pelo autor com base nos dados disponíveis no *site* dados aberto da Câmara dos Deputados.

A governabilidade foi analisada sob duas perspectivas. A primeira delas foi mensurada junto à base aliada do governo, ou seja, dentro dos partidos políticos que ocupam o gabinete presidencial. A segunda, para fins comparativos, será geral, considerando todos os partidos conjuntamente.

O *governismo* também será medido a partir da diferença numérica entre o valor percentual encontrado para o governismo de todos os parlamentares e o governismo dos parlamentares que integram partidos do gabinete. Esse cálculo aponta para a importância da base aliada do presidente da República nas votações na Câmara dos Deputados: quanto maior o distanciamento, mais importante e mais influente para o chefe do Executivo são os votos dos partidos aliados.

Hipótese decurso do mandato presidencial – H2

Adicionalmente à análise da relação governabilidade e controle orçamentário, buscou-se com a pesquisa encontrar padrões de comportamento dos deputados federais ao longo do período do mandato presidencial. A teoria da motivação partidária *vote-seeking* (partidos orientados por votos) supõe que o padrão esperado de comportamento dos deputados federais é a diminuição do apoio ao presidente da República à medida em que se aproxima o período eleitoral, ou seja, que o seu mandato eletivo avança. Essa hipótese, realizada ao tempo, também será mensurada.

Para testá-la, foi realizada uma regressão linear simples com duas variáveis. A variável dependente (VD) é o valor do governismo nas votações na Câmara dos Deputados. A variável

independente (VI), por sua vez, é representada pela distância temporal, em dias, do início do governo do presidente da República para o último dia do seu mandato.

Todos os cálculos do *governismo* foram realizados com uso da linguagem de programação R e do aplicativo RStudio. Os cálculos das regressões e serão apresentados ao longo do próximo capítulo, que trará os resultados e as conclusões do trabalho. A pesquisa, em sua maior parte, foi descritiva. Buscou-se inferências na relação entre o *governismo* e o controle orçamentário pelos partidos políticos e especialmente em relação à variável *decorso de tempo do mandato presidencial*.

Período da análise

A pesquisa abrange o período compreendido entre 2003, início do primeiro governo Lula, e 2018, último ano do governo Temer. Compreende, portanto, os dois mandatos do presidente Lula, os dois mandatos da presidente Dilma e o mandato complementar do presidente Temer. Foram excluídos os mandatos do presidente Fernando Henrique. Não há dados estruturados disponíveis no *site* da Câmara dos Deputados para os anos que antecedem 2003. As orientações de bancadas por votação só foram disponibilizadas no *site* dados abertos da Câmara de 2003 em diante. Ademais, os dados sobre orçamento só estão disponíveis a partir do ano de 2000, ou seja, não alcança todo o período do segundo mandato de FHC.

Quanto ao termo final, conforme já apontado, não foi incluído o mandato do presidente Jair Bolsonaro. Evitou-se que a pesquisa se estendesse em demasia. Novos fatores políticos e econômico-sociais do período Bolsonaro talvez exigissem um estudo à parte. Para além das questões decorrentes da pandemia da Covid-19 (anos 2020 e 2021), durante o seu governo os gabinetes foram bastante apartidários. A quantidade relativa de ministros partidários no gabinete inaugural foi a menor de todos, com incidência mínima de 11,1% (Almeida, 2021). O governo Bolsonaro foi o mandato que conviveu integralmente com a figura das emendas parlamentares impositivas, surgidas com a Emenda Constituição nº 86/2015. Essas emendas, que introduziram a obrigatoriedade de liberação dos recursos a ela vinculados, alteraram a configuração das negociações entre o Executivo e os parlamentares.

6 GOVERNABILIDADE NOS GOVERNOS LULA, DILMA E TEMER

6.1 O GOVERNO LULA: ENTRE CRISES E CRESCIMENTO ECONÔMICO: A ELEVADA GOVERNABILIDADE E A IMPORTÂNCIA DOS PARTIDOS DA BASE

A sucessão presidencial do presidente FHC tomou conta de parte do debate político no ano de 2002. O crescimento nas pesquisas eleitorais de Lula, quarta vez candidato à presidência, gerou temores no mercado financeiro e na comunidade internacional sobre os rumos do país. Em junho de 2002, Lula assina um documento intitulado “Carta ao povo brasileiro” (em que faz crítica ao governo FHC), apresenta a sua candidatura e pretensões para o Brasil, assume o compromisso de “respeito aos contratos e obrigações” e tenta afastar a “crise de confiança na situação econômica do país” (Silva, 2002).

A euforia com a candidatura de Lula alcançou grande parcela do eleitorado. Sinalizando ao empresariado brasileiro, o petista formou chapa com o empresário mineiro José Alencar do PL. Na véspera da eleição pesquisa Datafolha indicava que o candidato do PT estava com 48% dos votos válidos⁶². Em 06 de outubro de 2002, em primeiro turno, Lula obtém 46% dos votos válidos, forçando o segundo turno. Em 26 de outubro do mesmo ano, Luiz Inácio Lula da Silva é eleito presidente da República pelo Partido dos Trabalhadores com 61% dos votos válidos. O apoio do PMDB à coligação eleitoral peessedebista, com a indicação do vice-presidente na chapa de José Serra, não foi suficiente para alavancar o candidato do PSDB. Sérgio Abranches descreve o sentimento e a percepção com a vitória de Lula naquele momento:

A vitória de Lula foi um fato grande demais, para permitir que o governo ainda se sobrepusesse na mídia e na sociedade. Os corações e mentes estavam tomados pela explosão de emoções contraditórias que sua vitória provocou. Mas, sobretudo, o país sentia orgulho e esperança. Orgulho de ser uma democracia que elege um militante sindical para ser o 17º presidente da República escolhido pelo voto direto. Esperança de que um governo mais próximo das aspirações populares enfrentasse as desigualdades e carências que enodoavam a história do país. Foi um momento histórico em muitas dimensões. A mobilidade social e política levou Lula à Presidência. A democracia avançou. Pela primeira vez, desde o distante 1961, 41 anos antes, um presidente eleito terminava o mandato e passava a faixa para outro presidente eleito (Abranches, 2018, p. 229).

O PT foi o maior vencedor das eleições em 2002. No Senado, elegeu a terceira maior bancada (quatorze Senadores), ficando atrás apenas do PMDB e do PFL, ambos com dezenove

⁶² Datafolha instituto de pesquisas, 2002. Disponível em < <https://datafolha.folha.uol.com.br/eleicoes/2002/10/com-48-dos-votos-validos-vitoria-de-lula-em-1o-turno-ainda-esta-indefinida-serra-21-e-garotinho-19-disputam-vaga-para-eventual-segundo-turno.shtml> >.

parlamentares. Na Câmara dos Deputados, o Partido dos Trabalhadores se tornou a maior legenda na casa, com 18% dos deputados (91 deputados), seguido, respectivamente, do PFL (84 deputados) e do PMDB (75 parlamentares). Já o PSDB, partido do então presidente, e que viria a figurar como principal legenda (e ícone) da oposição ao governo Lula, passou a ter a quarta maior bancada tanto no Senado quanto na Câmara. O partido saiu bastante fragilizado das eleições, já que perdeu representação nas duas casas legislativas – no Senado, a redução foi de aproximadamente 21%; na Câmara, de 23%. Esse fator ajuda a explicar uma reduzida resistência ao governo Lula quando se quando se iniciou⁶³. O Congresso Nacional, portanto, na legislatura 2003 a 2006, teria como grandes protagonistas os partidos PT, PSDB, PFL e PMDB. Na Câmara, destacaram-se nas eleições o PPB (49 deputados), PL (26), PTB (26), PSB (24) e PDT (21). Essa foi a conformação da Câmara dos Deputados no momento da posse do novo presidente.

Como o governo eleito não formou maioria no parlamento (situação esperada, considerando a configuração do sistema presidencialista brasileiro), a expectativa era a de que Lula formasse um governo de coalizão, o que, de fato, aconteceu. Uma das primeiras medidas foi elevar o número de ministérios de vinte e sete para trinta, o que lhe concedeu um maior poder para uso político do gabinete. Compuseram o seu gabinete inicial, que durou de janeiro de 2003 até janeiro de 2004, oito partidos, que controlaram 220 cadeiras (42%): PT, PL, PdoB, PSB, PPS, PDT, PV e PTB – quadro 1.

O PT – como era de se esperar – controlou a maior parcela do gabinete, dentre os quais se destacam os Ministérios da Previdência, Educação, Saúde, do Trabalho e Emprego, da Saúde, de Minas e Energia, Desenvolvimento Social e das Cidades. O gabinete do presidente representava desproporcionalmente o seu partido e partidos menores da esquerda e do Centrão (Abranches, 2018, p. 231). Dos sete ministérios com maior orçamento global, cinco eram do PT. No total, o partido controlou mais de 75% de todo o orçamento – análise feita obedecendo os critérios fixados no estudo (*orçamento total*). Ministérios apartidários ficaram com 15% do total, e menos de 10% foram distribuídos para os demais partidos da coalizão.

Como a distribuição por valor global do orçamento não diz tudo, o cenário é alterado se considerarmos apenas o *orçamento de investimento*. Sob esta perspectiva, as legendas aliadas

⁶³ Eleições 2002. Folha Online, 2002. Disponível em: <www1.folha.uol.com.br/folha/especial/2002/eleicoes/congresso_nacional-senado.shtml>

ao presidente controlaram 43% do valor (bem superior aos citados 10%). Os maiores orçamentos de investimento (livres) estiveram sob controle dos seguintes partidos: PL (maior bancada integrante do gabinete, depois do próprio PT), que ocupou o Ministério dos Transportes; PT, com o Ministério das Cidades (o *preferido* dos parlamentares); PPS, com o Ministério da Integração; e, novamente, o PT, com a Saúde. A quantia sob controle do PL, partido do vice-Presidente da república, era equivalente a mais de 50% de todo o orçamento de investimento controlado pelos partidos do gabinete.

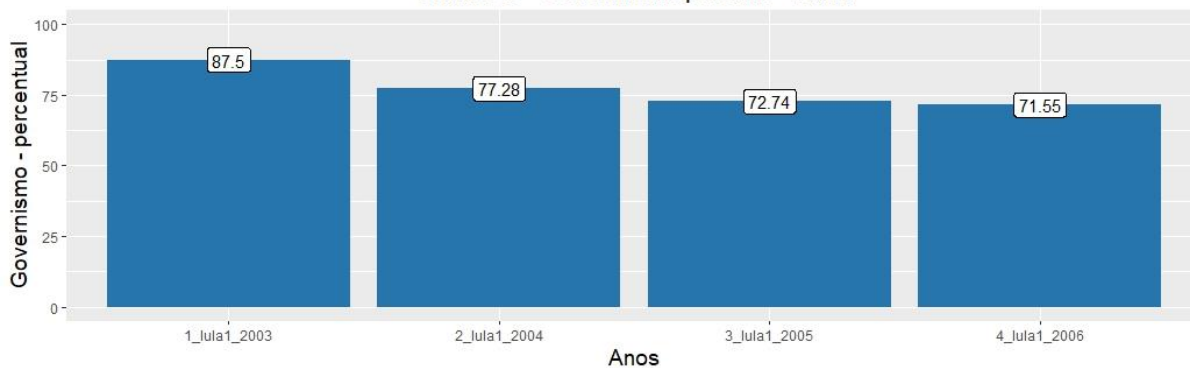
O primeiro ano do governo Lula foi cercado de bastantes expectativas em relação à condução da política econômica e à maneira como o presidente se relacionaria com o Congresso Nacional. O novo presidente manteve, em certa medida, manteve a política econômica de FHC, com a política de metas fiscais e de controle da inflação. FHC havia entregado o país com inflação anual em 12,53% (IPCA), a qual foi reduzida ao longo do primeiro ano do governo Lula para 9,30%⁶⁴. Assumindo o compromisso de reduzir a pobreza, o governo criou em outubro de 2003 o Bolsa Família, programa de transferência de renda que resultou da junção e reestruturação de programas pretéritos, como o Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação e o Auxílio Gás (surgidos com FHC) e o Fome Zero (da própria gestão Lula)⁶⁵.

Fatores sociais e econômicos, a presidência da Câmara dos Deputados, somados ao elevado capital político de Lula em início de mandato, favoreceram o ambiente político partidário para aprovação de sua agenda e de leis do seu interesse. Ao final do primeiro ano de mandato, que coincidiu com o término do seu primeiro gabinete, o *governismo* para todos os partidos (correspondência entre as orientações de voto do governo e os votos de todos os deputados federais) alcançou 87,5%, maior de todos os anos do governo Lula e do que qualquer outro governo pós redemocratização (Gráfico 3).

⁶⁴ Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Índices de Preços, Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor. Disponível em: < https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos/9256-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor-amplo.html?t=downloads&utm_source=landing&utm_medium=explica&utm_campaign=inflacao#plano-real-mes>

⁶⁵ Medida Provisória nº 132/2003, posteriormente convertida na Lei nº 10.836/2004.

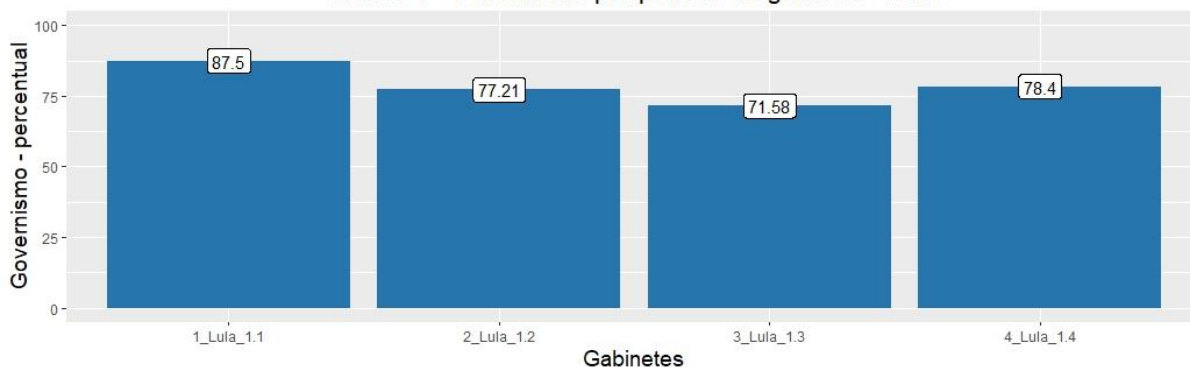
Gráfico 3 - Governismo por ano - Lula1



Fonte: elaborado pelo autor com o uso do banco de Dados Abertos da Câmara dos Deputados

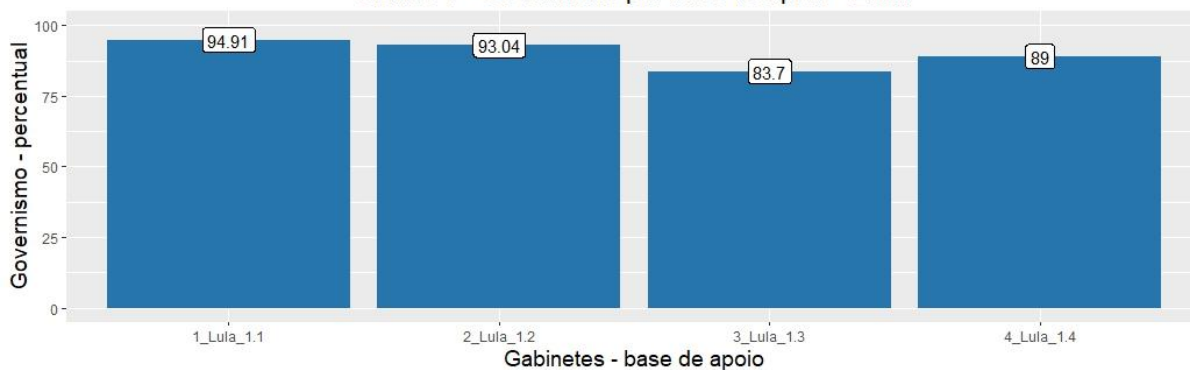
Os gráficos seguintes (Gráficos 4 e 5) demonstram que o sucesso legislativo do presidente junto à sua base parlamentar na Câmara foi de 94,91% para o período do primeiro gabinete/mandato, superior ao *governismo* considerando todos os partidos juntos, o que era de se esperar.

Gráfico 4 - Governismo por período de gabinete - Lula1



Fonte: elaborado pelo autor com o uso do banco de Dados Abertos da Câmara dos Deputados

Gráfico 5 - Governismo por base de apoio - Lula1



Fonte: elaborado pelo autor com o uso do banco de Dados Abertos da Câmara dos Deputados

Como bem destaca Abranches, apesar da recessão no primeiro ano de governo, a aprovação do presidente Lula se manteve elevada. De acordo com o autor, “Presidente forte na sociedade tem força no Congresso (...)”, de modo que “o saldo foi muito favorável ao projeto

reformista do governo do PT na Câmara, com a Previdência e a tributária a caminho do Senado (...). Essa aprovação serial de projetos controvertidos (...) mostra como o primeiro ano é decisivo. É nele que o presidente tem força para aprovar seu projeto central” (2018, p. 236-237). Abranches destacou dois pontos críticos para a governança de Lula (2018, p. 233). A política econômica era compartilhada com aliados de centro e centro-direita, o que facilitava a aprovação de sua agenda. Esse fator pode ajudar a explicar o elevado *governismo* no seu primeiro mandato. O outro ponto crítico é que o governo precisava do PMDB para governar. Houve negociação de apoio do partido entre José Dirceu e Michel Temer, com a contrapartida de participação no governo.

É interessante notar que o PMDB, partido que se aliou a José Serra nas eleições de 2002 (com a indicação da candidata a vice-presidente), não ocupou nenhum ministério nesse momento inaugural. Com menos da metade das cadeiras na Câmara, o governo precisaria se aliar a mais grupos, e o PMDB foi central nessa estratégia. Apesar de não integrar o gabinete inicial, o partido firmou acordo com o PT visando às eleições para as mesas do Senado e da Câmara. A esse respeito:

O candidato óbvio era o PMDB, o pivô central do clientelismo parlamentar, com seu sólido condomínio de poder já instalado no comando do partido e pronto para entrar no governo. Foi com ele o primeiro acordo político de Lula, para compartilhar o comando do Congresso. O PT apoiaria o candidato do PMDB à presidência do Senado e o PMDB ajudaria a eleger um deputado do PT para presidir a Câmara. Era o início da grande coalizão lulista (...) apesar de não haver uma coalizão parlamentar, o acordo para dividir o controle do Congresso foi suficiente para começo de jogo (Abranches, 2018, p. 229).

Mesmo sem integrar formalmente o gabinete no primeiro ano de mandato, o *governismo* do PMDB foi bastante elevado no período, com 95.1% de aprovação, praticamente igual ao *governismo* do PT, partido do presidente, que alcançou 96.1% – o PMDB não fez parte do gabinete inicial, mas declarou apoio ao governo ainda em junho de 2003 (Almeida, 2020). Em verdade, o PMDB sempre foi o fiel da balança durante os dois governos Lula. O *governismo* para o partido foi alto tanto no primeiro mandato (84,8%) quanto no segundo (90,2%).

O ano de 2003 terminou com redução na popularidade do presidente da República, que caiu de 75%, em março, para 66% em dezembro. A inflação foi reduzida consideravelmente (de 1,23% a.m. para 0,52% a.m.), mas o desemprego ainda se mantinha persistente (para o mesmo período, foi de 12,1% para 10,9%). Mesmo com oscilação na popularidade, o *governismo* de Lula^{1.1} foi o mais elevado de todo o primeiro mandato (87,5%). Esse fator é um indicativo do capital político-eleitoral dos presidentes da República em primeiro ano de

mandato, janela de oportunidade para aprovação de projetos de lei que propõem mudanças estruturais e impopulares. Há uma espécie de voto de confiança cumulado com uma trégua entre os Poderes Executivo e Legislativo. Além do mais, “a coalizão, ao que tudo indica, tem custos de gestão menores no ano inaugural dos governos” (Abranches, 2018, p. 239).

O segundo gabinete de Lula (Lula1.2) se iniciou em janeiro de 2004 e durou até novembro do mesmo ano. As duas mudanças em relação ao primeiro gabinete foram a saída do PDT e a entrada do PMDB, que passou a ocupar os ministérios da Previdência Social, cedido pelo PT, e das Comunicações, antes ocupado por Miro Teixeira, do partido brizolista⁶⁶. Não houve apoio formal do PDT durante o restante de todo o primeiro mandato do presidente Lula; o *governismo* do partido, após a ruptura, foi de 70,16%, abaixo dos 90,2% do período do primeiro gabinete, como era esperado. Com as mudanças, a base do governo na Câmara alcançou 62,5% das cadeiras na Casa legislativa, mas havia uma desproporção no controle de ministérios entre o PT e o PMDB, que detinha 24,5% da base, mas apenas 7% dos ministros (Almeida, 2020).

Em termos de orçamento livre, os dois ministérios conquistados pelo PMDB não estavam bem-posicionados. Porém, o ministério da Previdência ocupava a primeira colocação no ranking do orçamento total, mais de três vezes e meia o segundo colocado, o Ministério da Saúde, além de ter uma enorme capilaridade nos estados com superintendências e agências do INSS (Lopez, 2015). O ministério das Comunicações, apesar do baixo orçamento, possui relevância pela influência que exerce sobre o controle de serviços de radiodifusão e de telecomunicações⁶⁷. Apesar da entrada no governo, o PMDB reduziu o seu *governismo* se comparado ao período anterior – de 95,1% para 83,9%⁶⁸.

O *governismo* total em Lula1.2 foi de 77,21%. Entre os partidos do gabinete o *governismo* foi de 93,04%. O resultado demonstra que, apesar da redução do *governismo* geral de Lula1.1 para Lula 1.2 (em 11,76%), o *governismo* da base aliada se manteve estável, com levíssima redução de 1,97%.

⁶⁶ Neo-oposição. Folha Online, 2003. Disponível em: < <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1312200322.htm> >

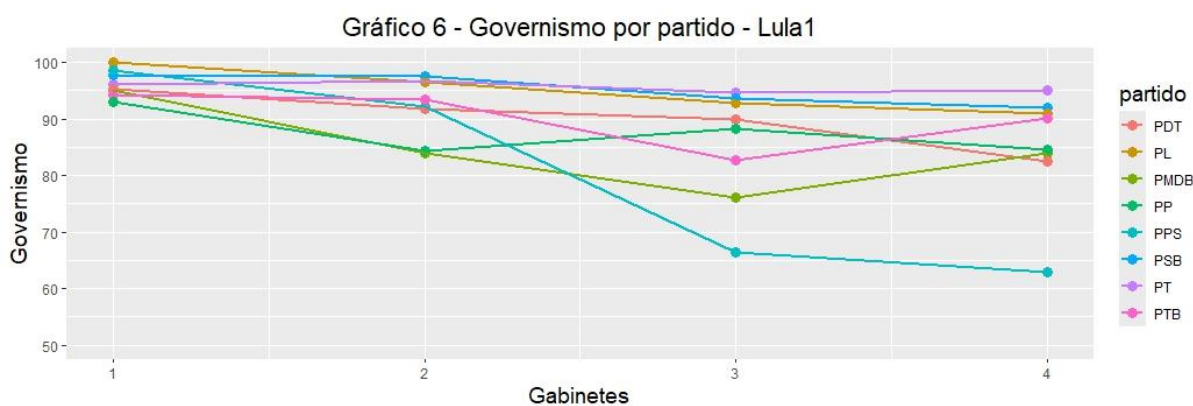
⁶⁷ Precisamos falar sobre o ministério das comunicações. Le monde diplomatique Brasil, 2025. Disponível em: < <https://diplomatique.org.br/precisamos-falar-sobre-o-ministerio-das-comunicacoes/> >

⁶⁸ Talvez o PMDB, com suas características, merecesse um estudo próprio.

O terceiro gabinete de Lula (Lula1.3) durou de dezembro de 2004 a junho de 2005. O PMDB novamente estava presente. A diferença em relação ao segundo ministério foi a saída do PPS, partido comandado por Roberto Freire. Até o término do segundo ministério de Lula, o PPS comandava a pasta da Integração Nacional, cujo cargo de ministro era ocupado por Ciro Gomes, presidenciável na última eleição⁶⁹. O orçamento global do ministério era apenas o oitavo e o décimo maior nos anos de 2003 e de 2004, respectivamente, mas o seu orçamento de investimento ocupava a terceira posição naqueles períodos, o que sugere a sua importância como pasta de barganha política. O *governismo* do PPS durante o primeiro gabinete de Lula, enquanto ainda compunha a base aliada, foi de impressionantes 96,3%. Com a saída do governo, o percentual caiu significativamente para 64,1% no restante do primeiro mandato do petista, e para 51,7% durante todo o segundo mandato.

No orçamento do ano de 2005, o PT continua dominando a maior parcela dos recursos, 65,67%, contra 30,51% dos demais partidos do gabinete – os ministérios “*sem partido*” equivalem aos 3,82% restantes. Em julho de 2005, houve uma reforma ministerial com algumas importantes mudanças no governo, marco para o que é considerado o início do quarto e último gabinete do primeiro mandato do presidente Lula; sai o PV e entra o PP. O Partido Progressista passa a ocupar o cobiçado Ministério das Cidades, onde permanece durante o restante do governo Lula1, durante o governo Lula2 e o primeiro governo Dilma1. No período, referido ministério oscilou entre o segundo e o terceiro maiores orçamentos livres – apenas no ano de 2012 que ocupou a quinta colocação. O *governismo* do PP no primeiro mandato de Lula manteve-se estável após o período do segundo gabinete, não havendo variação positiva com a entrada para a base aliada do governo em julho de 2005 – Gráfico 6.

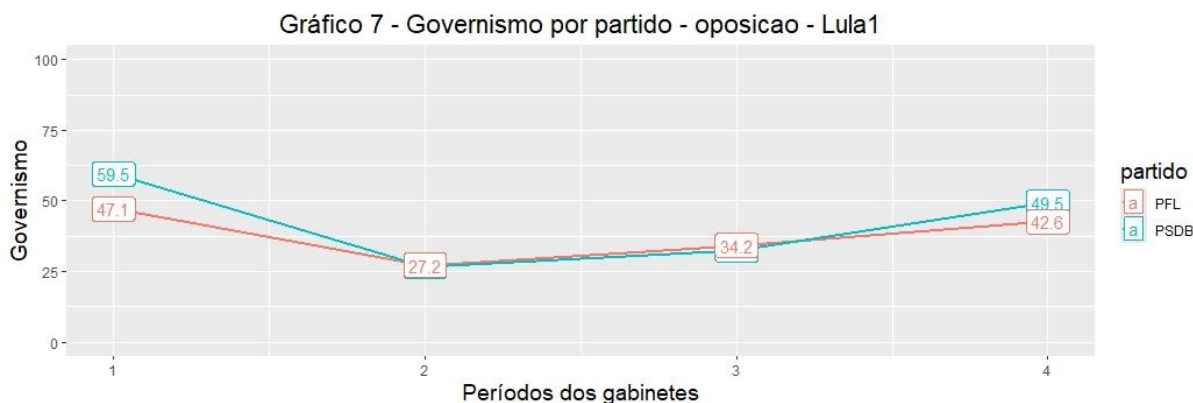
⁶⁹ PPS decide sair da base aliada. Folha Online, 2004. Disponível em: < <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1212200412.htm> >. Ciro Gomes deixa o PPS e se mantém como ministro independente até ingressar no PSB, em junho de 2005.



O PMDB, já integrante do gabinete, amplia o seu poder no último ministério do primeiro mandato de Lula. Apesar de perder a Previdência, mantém o Ministério das Comunicações e passa a ocupar os Ministérios de Minas e Energia e da Saúde, este último detentor do segundo maior orçamento global e de investimentos⁷⁰. Com as movimentações, o *governismo* do PMDB, que vinha em declínio desde o início do governo, eleva-se: de 95,1% em lula1.1, 83,9% em lula1.2, 76,2% em lula1.3 e, finalmente, 84% em lula1.4. Houve coerência da legenda, portanto, com as mudanças promovidas pelo governo. Após a reforma ministerial de 2005, o *governismo* do gabinete Lula saltou de 83,7% (lula1.3) para 89% (lula1.4). O PT, partido do presidente, manteve-se fiel durante todo o primeiro mandato presidencial, com taxas de *governismo* sempre superiores a 94% nos quatro gabinetes: 96,1%, 96,8%, 94,6% e 95%, respectivamente – Gráfico 6.

O PSDB e o PFL, por sua vez, votaram em consonância com o governo no primeiro ano do mandato nos percentuais de 59,5% (PSDB) e 47,1% (PFL), patamares razoáveis se se considerar que eram os maiores partidos de oposição. Nos demais anos o *governismo* reduziu bastante. Talvez uma menor polarização explique o satisfatório *governismo* para o primeiro ano de gestão – Gráfico 7.

⁷⁰ Lula recebe ministros e define reforma ministerial. Folha Online, 2005. Disponível em: < <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u70192.shtml> >; PP exige e Lula dá cidades a fortes. Folha Online, 2005. Disponível em: < <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2107200529.htm> >



O PMDB, já integrante do gabinete, amplia o seu poder no último ministério do primeiro mandato de Lula. Apesar de perder a Previdência, mantém o Ministério das Comunicações e passa a ocupar os Ministérios de Minas e Energia e da Saúde, este último detentor do segundo maior orçamento global e de investimentos⁷¹. Com as movimentações, o *governismo* do PMDB, que vinha em declínio desde o início do governo, eleva-se: de 95,1% em lula1.1, 83,9% em lula1.2, 76,2% em lula1.3 e, finalmente, 84% em lula1.4 – Gráfico 6. Houve coerência da legenda, portanto, com as mudanças promovidas pelo governo. Após a reforma ministerial de 2005, o governismo do gabinete Lula saltou de 83,7% (lula1.3) para 89% (lula1.4) – gráfico 5. O PT, partido do presidente, manteve-se fiel durante todo o primeiro mandato presidencial, com taxas de *governismo* sempre superiores a 94% nos quatro gabinetes: 96.1%, 96,8%, 94,6% e 95%, respectivamente – Gráfico 6.

A coalizão do governo Lula1 foi bastante instável. Havia o questionamento de partidos aliados de uma excessiva concentração de poder pelo PT. Segundo Abranches (2018, p. 246), “o que ele (Lula) tinha era um governo do PT em aliança com alguns partidos. No Congresso, na ausência de uma coalizão, a sustentação do governo era precária e tensa (...). Mas o presidente (...) desejava articular um governo de coalizão, com divisão mais proporcional do poder no ministério com os partidos que a integrassem”.

Certamente o cenário econômico ajudou bastante o governo Lula a manter níveis consideráveis de popularidade e de governismo, apesar das graves crises políticas que

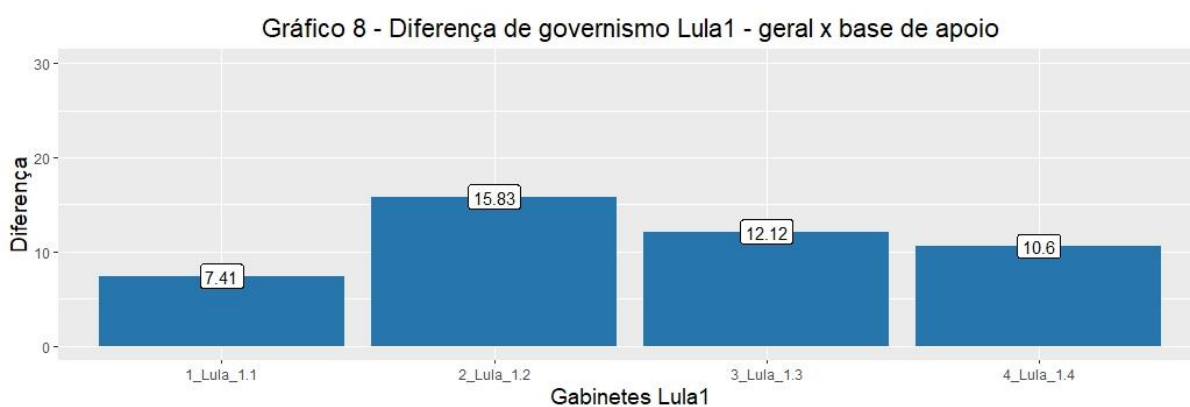
⁷¹ Lula recebe ministros e define reforma ministerial. Folha Online, 2005. Disponível em: < <https://www1.folha.uol.com.br/fofha/brasil/ult96u70192.shtml> >; PP exige e Lula dá cidades a fortes. Folha Online, 2005. Disponível em: < <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2107200529.htm> >

enfrentou, como a CPI dos Bingos (instaurada em março de 2004) e o escândalo do *mensalão* (exposto em junho de 2005 pelo Deputado Roberto Jefferson):

Na economia, começava a melhor fase de Lula: no segundo semestre (de 2004) o crescimento foi de mais de 4%. Era o prenúncio de um ciclo longo, ancorado na expansão da economia global e na elevação da renda interna. O ganho continuado de renda, junto com o Bolsa Família, levou a uma importante redução da pobreza e à ascensão de camadas significativas à classe média baixa (2018, p. 245).

A reforma ministerial de julho de 2005, que deu início ao último gabinete presidencial, deveu-se muito à tentativa do governo de contornar crises políticas que enfrentava. A maior participação do PMDB foi fundamental nesse propósito.

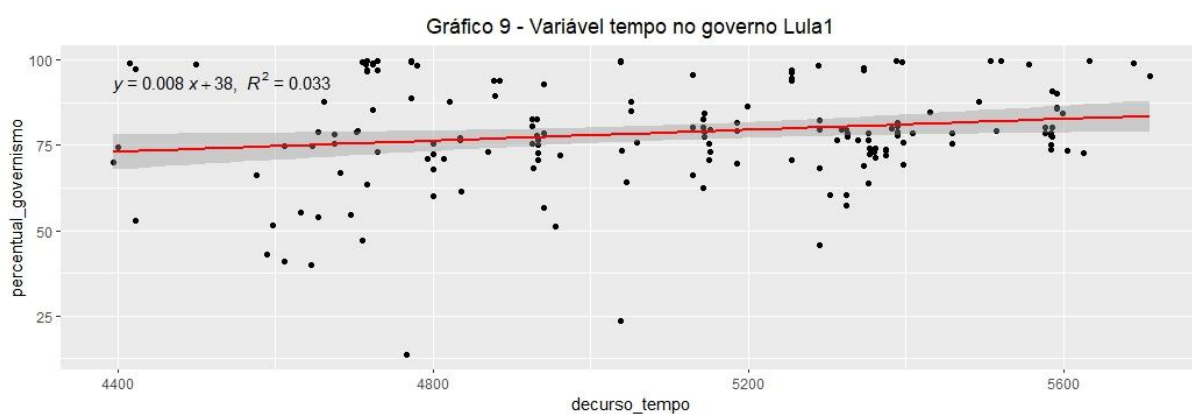
Em qual dos quatro períodos dos gabinetes do primeiro mandato de Lula a sua base de apoio foi mais importante? Uma das variáveis abordadas no estudo é ilustrada pelo Gráfico 8, o qual demonstra que houve uma maior correspondência entre os dois *governismos* no primeiro ano do mandato (7,41 pontos de diferença). No segundo ano, a base aliada teve uma maior importância para o governo nas votações nominais na Câmara dos Deputados (15,83 pontos), já que os partidos apresentaram uma maior resistência à aprovação de projetos que tiveram orientação favorável do governo. Lembrando que quanto maior o distanciamento, mais importante e mais influente para o chefe do Executivo são os votos dos partidos aliados.



Por fim, a testagem de uma das hipóteses levantadas no estudo sobre o governismo, consistente na redução do apoio ao presidente da República com o decurso do tempo do seu mandato, apresentou resultados um pouco diferentes do esperado. A regressão linear, ilustrada pelo Gráfico 12, apresenta resultado positivo, indicativo de que a hipótese nula foi afastada, ou seja, que quanto maior o distanciamento em dias até o término do mandato presidencial, menor é o *governismo* (sucesso legislativo) do presidente da República em Lula1.

O resultado também foi estatisticamente significativo, com valor de p em nível inferior a 5% – o que sugere a não aleatoriedade das amostras. Apesar disso, o poder explicativo da variável dependente *decorso de tempo* foi baixo. O R^2 indica que a variação na constante do modelo (*decorso do tempo*) explica em pouco mais de 3% a redução no apoio ao governo nas votações nominais – a dispersão foi elevada na modelo. Nas próximas análises o modelo será replicado, para testar a hipótese em outros governos.

Variável tempo no governo Lula1	
Dependent variable:	
percentual_governismo	
decorso_tempo	0.008** (0.003)
Constant	38.014** (16.988)
Observations	173
R ²	0.033
Adjusted R ²	0.027
Residual Std. Error	14.833 (df = 171)
Note: * p<0.1; ** p<0.05; *** p<0.01	



A gestão da coalizão do primeiro governo Lula foi relativamente difícil em razão da sua heterogeneidade ideológica dos partidos que a compuseram. Esse fator, todavia, não impediu os bons números da governabilidade no período, conforme demonstram os dados do *governismo*. No segundo mandato de Lula o *governismo* se elevou mais. Em todos os aspectos ele foi expandido, e a base de apoio do governo fez uma diferença ainda maior, mesmo tendo

havido crises político-partidárias ao longo do mandato. Estava para se iniciar um período de elevados índices de governabilidade.

Em setembro de 2006, a taxa de aprovação do governo do presidente Lula foi de 62%. A popularidade crescente (apesar de oscilante) e a melhoria de indicadores socioeconômicos – apesar das crises políticas e dos escândalos de corrupção – abriram caminho para a sua reeleição⁷². Nas eleições presidenciais de 2006 o então presidente Lula teve como principal concorrente o candidato do PSDB Geraldo Alckmin. Os dois candidatos mantiveram o domínio e a polarização eleitoral com o PT e com o PSDB. O candidato a vice-Presidente na chapa petista continuou sendo José Alencar, que havia deixado em 2005 o PL para ingressar no PRB⁷³. O PSDB, por sua vez, escolheu José Jorge, do PFL, como candidato a vice-Presidente.

A chapa do presidente Lula obteve 48,61% dos votos válidos, contra 41,64% do peessedebista Geraldo Alckmin. Em 29 de outubro de 2006, em segundo turno, o presidente foi reeleito com 60,83% dos votos válidos. Com a garantia de um novo mandato, iniciaram-se as tratativas para formação (ou remodelação) do novo gabinete. Ele teve início em março de 2007 e durou apenas até maio do mesmo ano, sendo integrado pelos seguintes partidos: PT, PR, PCdoB, PSB, PTB, PMDB, PP, PV e PDT. As mudanças em relação ao ministério anterior foram as entradas do PV e do PDT. O Partido da República – PR, resultado da fusão do PL com o PRONA, também integrou o gabinete. Os partidos do gabinete Lula2.1, em conjunto, controlaram 70% da Câmara dos Deputados (Almeida, 2020).

O maior vencedor das eleições para a Câmara dos Deputados foi o PMDB. O partido obteve 17,34% das cadeiras (89), seguido pelo PT, com 16,18% (83), pelo PSDB, com 12,86% (66), pelo PFL, com 12,67% (65) e pelo PP, com 8% (41)⁷⁴. A dominância do PMDB refletiu na formação do gabinete. Mesmo o PT controlando a maior parte das pastas ministeriais, onze no total (Ministérios da Fazenda, Justiça, Planejamento, Relações Exteriores, Defesa, Educação, Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome,

⁷² A inflação acumulada reduziu de 1,23% ao mês, em março de 2003, para 0,48% ao mês, em dezembro de 2006), enquanto o desemprego caiu de 12% no início do mandato para 8,4% ao seu término. Fonte: CNI-IBOPE. Disponível em: < <https://centrodametropole.fflch.usp.br/pt-br/presidentes-e-governadores/presidentes/cni-ibope/aprovacao/lula>>

⁷³ No ano de 2006 o PL se fundiu com o PRONA para criar o Partido da República.

⁷⁴ Fonte: TSE – resultado das eleições. Disponível em: < <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-eleicao-resultados/partidos?session=315548479822154>>

Desenvolvimento Agrário, Meio Ambiente e Turismo)⁷⁵, o PMDB amplia sua participação e passa a ocupar a chefia de cinco ministérios: Ministérios da Saúde, Comunicações e de Minas e Energia – que já ocupavam; e os *novos* Ministérios da Integração e do Desenvolvimento Regional e da Agricultura e Pecuária.

Os demais partidos aliados ocuparam um ministério cada: PR (Ministério dos Transportes), Pcdob (Ministério do Esporte), PSB (Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação), PP (Ministério das Cidades), PV (Ministério da Cultura), PDT (Ministério do Trabalho e Emprego) e PTB (Ministério das Relações Institucionais). O primeiro gabinete do segundo governo Lula também reduziu o número de Ministérios *não partidários* para apenas um (Indústria, Comércio e Serviços). Acordos recíprocos entre PT e PMDB para as eleições das Casas Legislativas resultou na eleição do candidato petista Arlindo Chinaglia para a Câmara dos Deputados e do peemedebista Renan Calheiros para o Senado (Abranches, 2018, p. 256). Mesmo tendo havido atritos entre os dois partidos, aquele fator já era um forte indício do que estaria por vir em termos de facilidade do governo na aprovação das suas propostas legislativas.

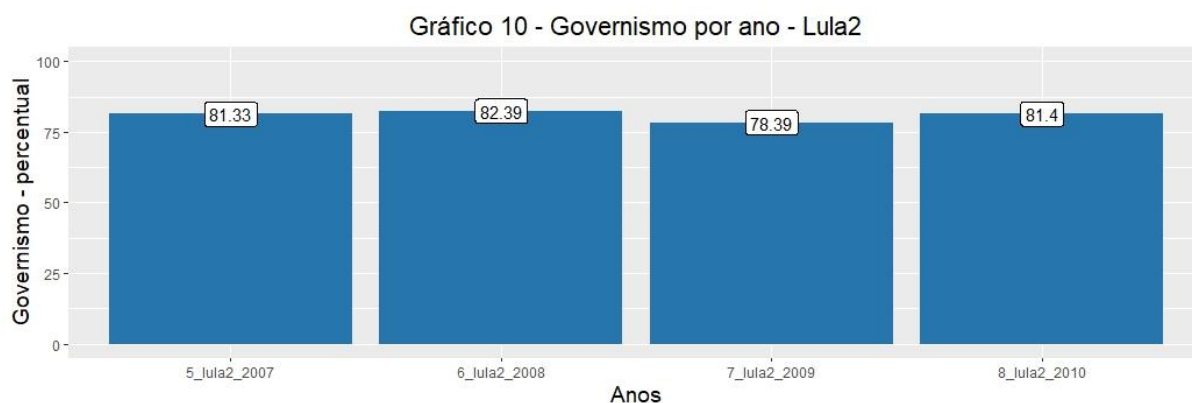
Diante desse cenário, em 2007 o partido do presidente Lula passa a controlar 70,43% de todo o orçamento global (em 2006 eram 67,36%). O PMDB salta de 13,28% (em 2006) para 16,48% do total (em 2007); os demais partidos dominam apenas 13,10%, bem abaixo dos anteriores 29,06%. Já em relação ao orçamento de investimento, o controle do PT alcançou 28,67% do total, superior aos 13,29% de 2006. O PMDB, por sua vez, maior partido da Câmara, dominou 23,96% dos recursos de investimento, acima dos 16,86% do ano anterior.

Os três ministérios com os maiores orçamentos de investimento foram, respectivamente, o PR (sucesso do extinto PL, anterior legenda do Vice-Presidente José Alencar⁷⁶), com o Ministério dos Transportes, o PMDB, com a Saúde, e o PP, com o Ministério das Cidades. Os ministérios com orçamentos livres passaram a ser ainda mais cobiçados com a criação do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, em janeiro de 2007, que previa investimentos em infraestruturas em diversas áreas. Aqueles três partidos elegeram em 2006 conjuntamente 153 deputados federais, o equivalente a 30% das cadeiras da Casa legislativa.

⁷⁵ O cálculo considera o critério da indicação em dotação orçamentária. Sob essa perspectiva, excluem-se na conta as Secretarias com *status* de ministério. Apesar de não refletir com exatidão o controle de poder dos partidos políticos, acredita-se que o parâmetro seja adequado para a finalidade de aproximação do propósito do estudo.

⁷⁶ O PL e, posteriormente, o PR, ocuparam o Ministério dos Transportes durante os dois mandatos de Lula.

O *governismo* de Lula2 (todo o mandato) foi de 79,48%, acima dos 77,03% de Lula1 (Gráfico 2), e o maior dentre todos do período do estudo. No ano de 2007, a medida foi de 81,33%; nos anos 2008 a 2010 o sucesso legislativo se manteve estável em patamares elevados – entre 82,39% e 81,4% (Gráfico 10).



Fonte: elaborado pelo autor com o uso do banco de Dados Abertos da Câmara dos Deputados

O primeiro gabinete de Lula praticamente se confunde com o segundo, iniciado em junho de 2007 e que durou até agosto de 2009. A única mudança partidária foi a entrada do PRB do Vice-Presidente José Alencar. O partido passa a ocupar a Secretaria de Assuntos Estratégicos, órgão sem muita relevância em termos de orçamento e de capital político junto ao eleitorado. O segundo ministério de Lula2 se torna o gabinete com a maior quantidade de partidos políticos de toda história republicana; dez no total – só foi igualado uma única vez pelo primeiro gabinete do presidente Michel Temer, em 2016.

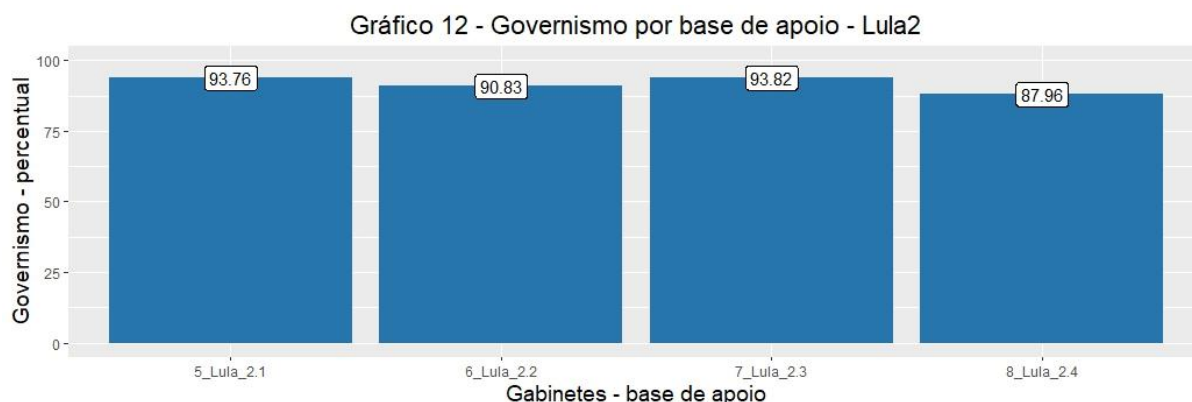
Na comedita reforma ministerial de junho de 2007 houve a troca nos comandos dos ministérios da Defesa (que passou a ser ocupado pelo PMDB, substituindo o PT) e da Integração Nacional (inversamente, o PT substituiu o PMDB). O controle maciço PT-PMDB se manteve firme; ele igualmente se refletiu no aspecto orçamentário. O gabinete 2.2 perdurou no período correspondente aos orçamentos dos anos 2007, 2008 e 2009. Em 2008, considerando os critérios definidos para a pesquisa realizada, o PT e o PMDB controlaram, juntos, 86,65% dos recursos totais e 52,38% dos recursos livres (de investimento). Para o ano de 2009 aquela realidade praticamente se manteve.

O ministério Lula 2.2 também foi o que mais durou dentre todos os analisados neste estudo (dois anos e quatro meses) – houve oito gabinetes nos dois mandatos. Essa estabilidade ministerial foi refletida no *governismo* do período. Os Gráficos 14 e 15 apresentam o sucesso legislativo do governo tanto em relação ao período do gabinete (junho de 2007 a agosto de

2009) quanto em relação à sua base aliada na Câmara. O *governismo* total (para todos os partidos), no percentual de 81,92%, foi o maior de todo o período analisado (de 2003 a 2018). O *governismo* junto aos partidos do gabinete foi ainda superior – nada além do aguardado: saiu de 93,76% em Lula2.1 para 90,83% em Lula2.2, ou seja, praticamente estabilizado em patamares altos.

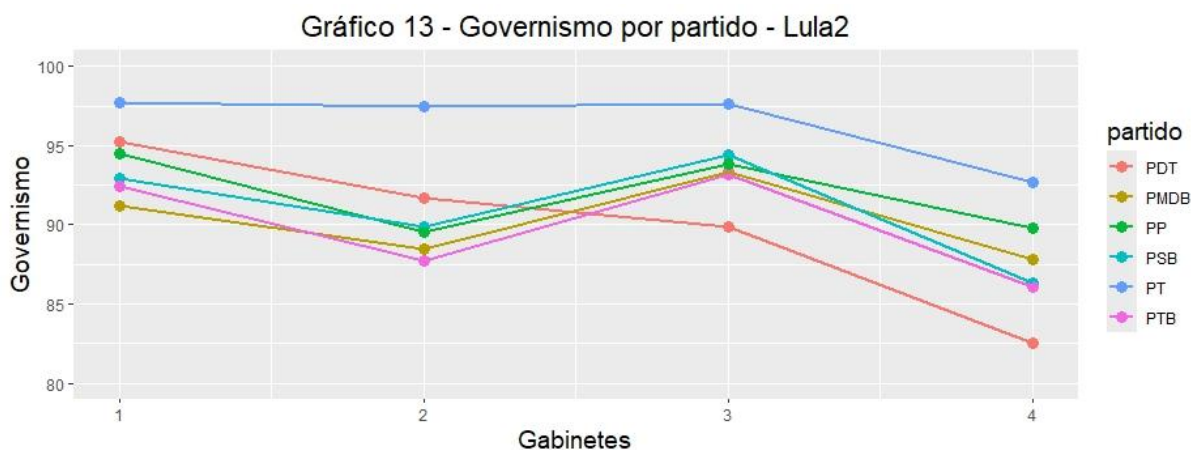


Fonte: elaborado pelo autor com o uso do banco de Dados Abertos da Câmara dos Deputados



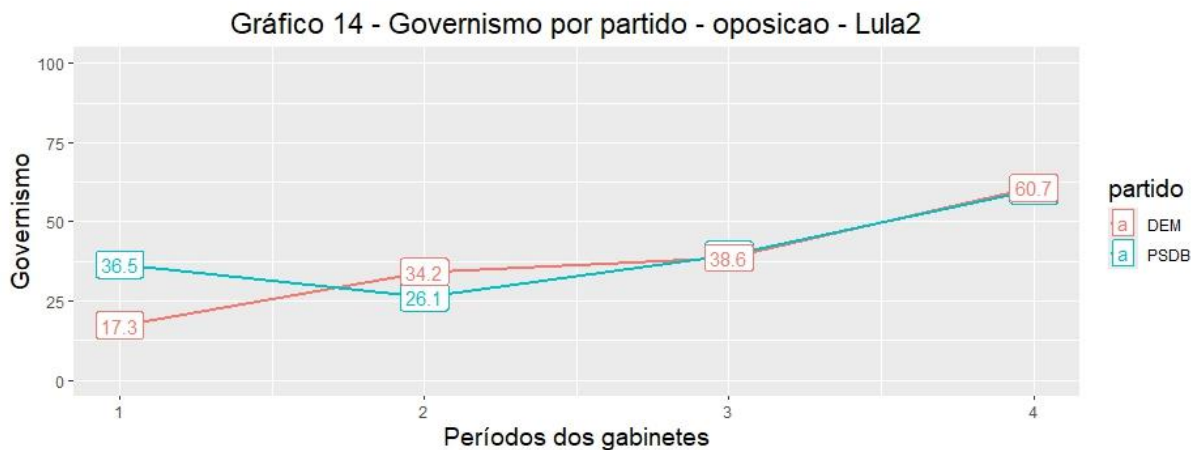
Fonte: elaborado pelo autor com o uso do banco de Dados Abertos da Câmara dos Deputados

Os números robustos do *governismo* para todos os gabinetes do governo Lula2 (Gráfico 11) apontam para um forte apoio da base aliada do presidente da República. O Gráfico 13 a seguir indica um sucesso legislativo do governo nas votações do PMDB em patamares próximos aos verificados nas votações do PT. Por sua vez, também para todos os períodos, o PP possui *governismo* superior ao do PMDB – apesar dos valores serem bem próximos. Importante recordar que o PP controlou durante todo o segundo mandato do presidente Lula o Ministério das Cidades, que oscilou entre o segundo e o terceiro maiores orçamentos de investimento entre os anos 2007 e 2010 (duas vezes em segundo e duas vezes em terceiro lugar).



Fonte: elaborado pelo autor com o uso do banco de Dados Abertos da Câmara dos Deputados

Outros partidos que integraram o gabinete também mantiveram percentuais elevados de governismo: PSB (entre 86,3% e 94,4%); PR (entre 89,2% e 95,3%); e PCdoB (entre 90,2 e 95,3%). O Gráfico relativo aos principais partidos de oposição, PSDB e DEM⁷⁷, demonstram baixo apoio ao governo, mas com um curioso movimento ascendente nos dois últimos gabinetes.



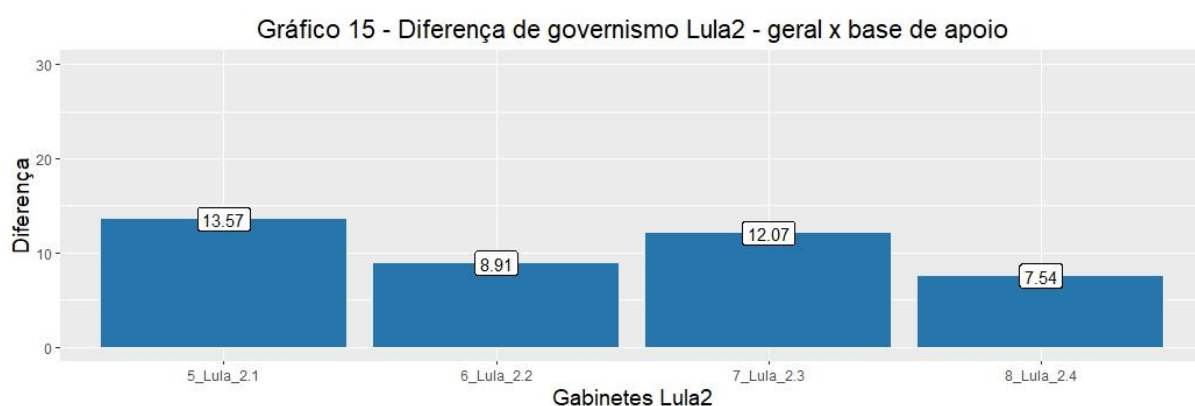
Fonte: elaborado pelo autor com o uso do banco de Dados Abertos da Câmara dos Deputados

Os terceiro e quarto gabinetes do segundo mandato do presidente Lula não tiveram grandes mudanças. No terceiro, iniciado em setembro de 2009 e finalizado em fevereiro do ano seguinte, a única alteração foi a saída do PTB. Em verdade, não houve saída da base aliada, mas apenas do primeiro escalão (Almeida, 2020). O partido, que ocupava o Ministério do Turismo desde o início primeiro mandato do presidente (em janeiro de 2003), havia deixado a

⁷⁷ Em março de 2007 o PFL muda de nomenclatura e passa a se chamar *Democratas* (DEM).

pasta em março de 2007 e assumido o controle do Ministério das Relações Institucionais até a mudança de gabinete. Aparentemente não houve prejuízo para o governo, já que o *governismo* do PTB foi de 93,2% em Lula2.3 e de 86,1% em Lula 2.4. O marco para o início do último gabinete do governo (Lula 2.4) foi a retirada do PV. A saída foi motivada pela desfiliação partidária do ministro da Cultura Juca Ferreira, que permaneceu no ministério até o fim de 2010. O PV, no mesmo ano, lançou Marina Silva como candidata da sigla à presidência da República. Em termos orçamentários igualmente não houve mudanças significativas naquele ano.

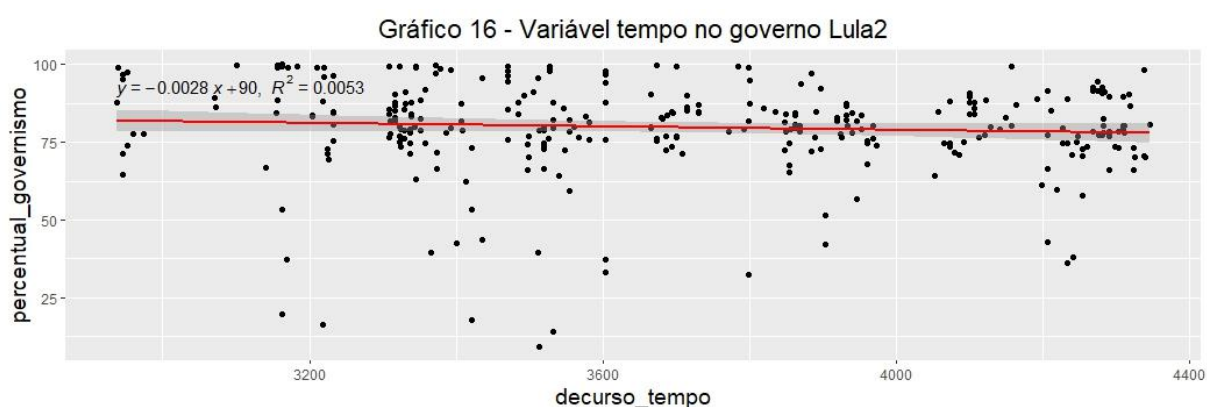
A análise da variável *diferença de governismo – geral x base de apoio*, contida no Gráfico 15, demonstra que os períodos do segundo gabinete (com 8,91%) e do quarto (7,54%) foram mais fáceis para o governo aprovar seus projetos, na medida em que houve menos resistência dos partidos de modo geral – distanciamento entre os votos de todos os partidos e os votos dos partidos da base aliada. Os dados reforçam a governabilidade melhor de Lula entre os anos 2007 e 2009. Por outro lado, a base de apoio em Lula2 foi mais importante para o governo durante o primeiro e o terceiro gabinetes.



Fonte: elaborado pelo autor com o uso do banco de Dados Abertos da Câmara dos Deputados

A hipótese esperada da variável *decorso do tempo* não se verificou no levantamento realizado. Em outras palavras, não foi confirmada no governo Lula2 a ideia de que a governabilidade do presidente da República é reduzida à medida em que avança o seu mandato. A regressão linear apresentou um resultado quase nulo, e até ligeiramente negativo. Ao contrário do que ocorreu para o primeiro governo Lula, o resultado da regressão não foi estatisticamente significativo, dispensando-se a análise do R quadrado, cujo poder explicativo, do mesmo modo, foi muito baixo – Gráfico 16.

Variável tempo no governo Lula2	
Dependent variable:	
percentual_governismo	
decurso_tempo	-0.003 (0.002)
Constant	90.008*** (7.867)
Observations	329
R ²	0.005
Adjusted R ²	0.002
Residual Std. Error	15.064 (df = 327)
Note: * p<0.1; ** p<0.05; *** p<0.01	



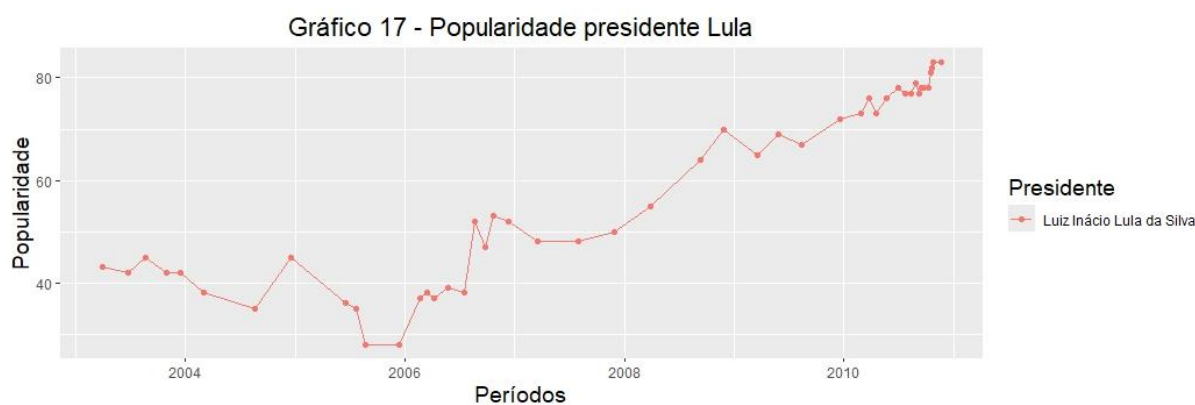
Fonte: elaborado pelo autor com o uso do banco de Dados Abertos da Câmara dos Deputados

Percebe-se que os gabinetes do segundo governo Lula foram bastante estáveis, com poucas mudanças significativas. Praticamente só houve três pequenas mudanças, conforme já mostrado⁷⁸, mas nenhuma delas com grandes repercussões. Foram anos de *calmaria*, apesar dos escândalos que se apresentavam. Alguns fatores podem explicar o elevado governismo. Primeiro, houve menos ministros partidários no segundo governo. A ampliação da participação do PMDB igualmente não pode ser desconsiderada; ao contrário, com base nos dados colhidos, a sua interferência foi fundamental para a alta na governabilidade. Outros partidos do centro, como o PP, que surfou no controle do Ministério das Cidades, também contribuíram.

Finalmente, a situação socioeconômica por que passava o país certamente foi de grande importância para aquele cenário. A crise global de 2008 e a inflação acumulada acima da meta de 4,5% (em 2010 foi de 5,91%) não foram suficientes para provocar uma crise política.

⁷⁸ Entrada do PRB em junho de 2007, saída do PTB em setembro de 2009 e a saída do PV em março de 2010.

Fatores econômicos como a manutenção do tripé macroeconômico, o aumento de reservas internacionais, balança comercial favorável, a criação de programas de fomento à atividade econômica, como o Programa Minha Casa, Minha Vida (em 2009), e sociais, como a redução da pobreza, a política de aumento do salário-mínimo, o desemprego em baixa (no patamar de 6,7%, abaixo dos 8,1% do ano de 2009⁷⁹), ajudaram a elevar a popularidade do presidente da República para patamar superior a 80% em dezembro de 2010⁸⁰.



Sérgio Abranches resume bem toda a sensação que se tem daquele período:

Uma das patologias da política brasileira tem a ver com o recurso a esquemas sistêmicos de corrupção para complementar, “por fora”, as compensações colaterais pelo apoio político-parlamentar e para financiar campanhas. Mesmo quando a coalizão divide o poder de forma relativamente proporcional, abrindo aos partidos acesso aos benefícios associados ao orçamento e aos cargos, eles buscam a via ilegal. No governo Lula 1, claramente não estavam dadas essas condições de acesso, e o mensalão supriu as deficiências da coalizão com domínio hegemônico do PT. No governo Lula 2.0, ainda que o poder decisório fosse centralizado na Casa Civil, por Dilma Rouseff, os partidos tinham amplo acesso aos canais de influência e recursos dos ministérios que controlavam (...). As condições objetivas de governabilidade eram muito favoráveis. A economia crescia a 6%, a inflação estava em 4,4%, no centro da meta, o Banco Central baixava os juros. Na política, a coalizão era a melhor que Lula podia montar; a diversidade ideológica era inevitável, a hegemonia moral do partido-pivô também. Mas a coalizão era coerente o bastante para lhe dar sustentação, e sua popularidade continuava em alta (2018, p. 257).

⁷⁹ Fonte: IBGE. Disponível em: < <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/13969-asi-desocupacao-fica-em-53-em-dezembro-e-fecha-2010-numa-media-de-67> >

⁸⁰ Fonte: Globo.com. Disponível em: < <https://g1.globo.com/politica/noticia/2010/12/popularidade-de-lula-bate-recorde-e-chega-87-diz-ibope.html> >

A euforia com a situação positiva do país talvez tenha escondido questões importantes que se apresentavam, mas que aparentemente não tiveram a devida atenção. Uma delas, relacionada a ajustes em políticas estruturantes do Estado, foi descrita por Abranches:

Desde o lançamento do PAC, Lula começou a afrouxar os limites de gasto impostos pela meta de superávit primário. Com o forte crescimento da arrecadação, o risco de déficit normal era pequeno, mas progressivo. Ele havia descoberto a fórmula político-econômica que lhe possibilitaria, enquanto as condições do ambiente econômico fossem favoráveis, manter a população e os políticos satisfeitos com gastos altos e inflação baixa (2018, p. 261).

Mais adiante, no governo de Dilma Rouseff, aquelas questões viriam à tona e ajudariam a comprometer a sua governabilidade. Antes disso, porém, ainda em 2010, o pensamento do governo e dos partidos estava centrado nas eleições presidenciais e parlamentares de fim de ano. Estava para se iniciar o próximo período de análise neste estudo: o governo Dilma Rouseff.

6.2 O GOVERNO DILMA: CRISE DE GOVERNABILIDADE E O INEVITÁVEL PROCESSO DE *IMPEACHMENT*

Antes mesmo de 2010 o governo de Lula já dava indícios de quem seria a candidata à sucessão presidencial: Dilma Rouseff, mineira que ocupou a Casa Civil no governo do PT entre junho de 2005 e março de 2010. A oficialização só veio com a Convenção Nacional do PT, realizada em junho de 2010, momento em que também foi oficializada a candidatura do seu Vice-Presidente, o Deputado Federal do PMDB Michel Temer. A campanha eleitoral de Dilma, à evidência, foi norteadada pela ideia de continuidade da política do governo anterior⁸¹. O adversário de Dilma foi o candidato José Serra, do PSDB, eleito Governador de São Paulo nas eleições de 2006, e que teve como candidato a vice o Deputado Federal Índio da Costa, do DEM.

A eleição de 2010 retratou mais uma vez a polarização política existente entre o PT e o PSDB, surgida em 1994 e que perduraria ao menos até as eleições de 2014. A clivagem limitou candidaturas alternativas competitivas, alimentando uma cultura bipartidária nas eleições presidenciais. O PT formou uma grande coligação eleitoral com dez partidos. No primeiro turno, Dilma Rouseff obteve 46,91 % dos votos válidos, e o seu adversário obteve 32,61%. A candidata Marina Silva, do PV, ex aliado do PT, alcançou 19,33%, impedindo uma

⁸¹ O seu slogan de campanha foi “*Para o Brasil seguir mudando*”.

vitória já no primeiro turno. No segundo turno Dilma venceu José Serra com 56,05% dos votos válidos, contra 43,95% do seu oponente.

As eleições nos Estados, ainda que para cargos federais, refletem o arranjo competitivo presidencial (Meneguello, 2013). Não à toa que quatro dos maiores partidos na Câmara estavam representados nas duas maiores candidaturas para presidente da República. Nas eleições para a Câmara dos Deputados, o PT surfou na popularidade do ex-presidente e conseguiu eleger 86 parlamentares, 8 a mais do que o PMDB, o segundo colocado com 78. O PSDB alcançou 54 deputados, seguido pelo PP, com 44, e pelo DEM, segundo maior partido de oposição, com 43 cadeiras. Em seguida nas votações para a Casa legislativa ficou o PR com 41 vagas. Na sequência, com menos eleitos, vieram, o PSB (com 35 deputados), o PDT (27), o PTB (22), o PSC (17), o PCdoB (15), o PV (13) e PPS (12), o PRB (8), além de outras legendas menores.

O primeiro governo de Dilma conteve, ao todo, cinco gabinetes – a maior quantidade dentre todos os analisados. O seu primeiro gabinete foi composto pelos seguintes partidos: PT, PMDB, PP, PR, PCdoB, PSB e PDT. Ele era praticamente idêntico ao último ministério do governo Lula, com a única diferença que não estava presente o PRB. A composição do gabinete não teve grandes mudanças. O PT controlou 11 ministérios⁸² (o equivalente a aproximadamente 45% das pastas); além de pastas estratégicas, como a Casa Civil, do Planejamento, da Fazenda, e da Educação (já citada), comandou também a Saúde, a Justiça, Desenvolvimento Social e Comunicações, dentre outros.

O PMDB ocupou a Defesa, a Previdência, Minas e Energia, Agricultura e o Turismo. Dois dos ministérios mais cobiçados por terem elevados recursos livres, o Ministério das Cidades (terceiro colocado) e o Ministério dos Transportes (primeiro colocado) continuaram pertencendo, respectivamente, ao PP e ao PR. Os demais partidos, PSB, PDT e PCdoB ficaram, respectivamente, com a Integração Nacional, Trabalho e Emprego e Esporte. Ainda no início de 2011, PT e PMDB novamente se articularam para controlar a presidência das Casas Legislativas. O petista Marco Maia foi eleito para comandar a Câmara dos Deputados, e José Sarney do PMDB foi novamente eleito para a presidência do Senado.

⁸² Não foram consideradas no estudo, conforme já apontado, as Secretarias com *status* de ministério. Se considerar todas as Secretarias, a proporção favorável ao PT se mantém.

Em termos orçamentários, o PT dominou 34,14% do orçamento total de 2011 e 30,55% do orçamento de investimento. Os demais partidos da coalizão controlaram 64,84% (global) e 68,55% (investimento). Ministério(s) *apartidário(s)* equivaleram a aproximadamente 1% em ambos os casos. A gestão pública nacional ficava cada vez mais politizada. A tríade Previdência, Saúde e Educação liderava os ministérios com os maiores valores. A verba destinada à educação superou pela primeira vez desde 2003 aquela destinada à Defesa. O Ministério da Educação ultrapassou os Ministérios das Cidades e da Defesa no critério orçamento livre, tornando-se o segundo maior – a pasta nunca deixou de estar sob o controle do PT nos governos Lula e Dilma. Os gastos com a previdência vinham subindo de maneira substancial, o que provou dificuldades de geri-los nos governos Dilma e Temer.

Uma visão geral do *governismo* no governo Dilma1, para cada um dos anos, é representada pelo Gráfico 18:



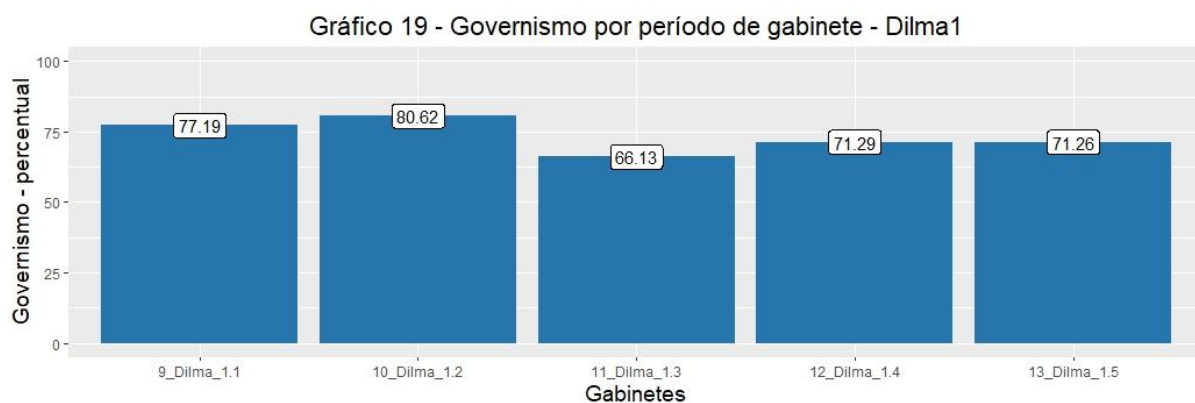
Fonte: elaborado pelo autor com o uso do banco de Dados Abertos da Câmara dos Deputados

O gráfico sugere que houve uma redução no *governismo* em razão do decurso do tempo. Essa hipótese será testada mais à frente. O que se destaca nos números de Dilma1 é a queda progressiva de sua governabilidade. Quais fatores provocaram essa situação? A análise dos dados coletados, em cotejo com os acontecimentos do período, levanta algumas hipóteses.

É importante já destacar que a presidente Dilma não possuía a mesma capacidade de liderança e de articulação que o seu antecessor. Lula era um líder carismático e populista, características que o ajudaram a contornar diversas crises políticas do seu governo – e não foram

poucas –, muitas das quais ligadas à corrupção. A capacidade de negociação foi um desafio para Dilma, que se preocupou em montar um governo com um perfil mais técnico⁸³.

Os Gráficos 19 e 20 apresentam o *governismo* da presidente Dilma Rouseff nos períodos dos seus cinco gabinetes (abaixo discriminados) e junto à sua base apoio parlamentar na Câmara.



Fonte: elaborado pelo autor com o uso do banco de Dados Abertos da Câmara dos Deputados



Fonte: elaborado pelo autor com o uso do banco de Dados Abertos da Câmara dos Deputados

Ao contrário do que ocorreu na eleição anterior (2006), o PT que se saiu vitorioso na Câmara dos Deputados. A força política-eleitoral do partido o levou a buscar um maior controle sobre o seu ministério. Aparenta ser contraditório que o PT tenha elegido mais parlamentares e tenha enfrentado muitas crises durante o mandato. Fato é que partidos da base de apoio buscaram uma maior participação no governo. Partidos como o PMDB e o PSB se inseriram

⁸³ OGLOBO, 2010. Disponível em <<https://oglobo.globo.com/mundo/dilma-inicia-governo-com-nucleo-duro-petista-aliados-insatisfeitos-2843927>>

nesse contexto⁸⁴. O PMDB perdeu a Saúde; o PSB, com a Integração Nacional (além da Secretaria de Portos), foi a legenda com maior crescimento da última eleição – saltou de 27 Deputados Federais em 2006 para 35 em 2010.

A perda de espaços de poder pelos partidos foi ilustrada por Abranches:

O centro do governo, naturalmente ocupado por pessoas do círculo presidencial ou partidário, era todo petista (...). Essa armação era obstáculo no relacionamento com a coalizão. O núcleo duro sempre foi controlado pelo partido do titular da Presidência, mas o controle do PT foi muito além, alcançando ministérios usualmente à disposição de composições para a coalizão (...). A presidente tinha a percepção correta de que há uma diferença entre a garantia da governabilidade (...) pela coalizão e a governança (...). No entanto, a divisão que procurou fazer contrariava a própria lógica da coalizão. A governabilidade é de interesse geral, mas interessa, em particular, a quem exerce o mandato presidencial. A governança também pode ser de interesse geral, mas interessa, em particular, aos partidos. Era no controle das políticas e recursos públicos que se dava a inconformidade dos objetivos da governante com os da coalizão (2018, p. 270 e 276).

A distribuição de cargos no segundo escalão e em entidades estatais (autarquias, funções, e empresas estatais) igualmente desempenha muita importância na construção da coalizão e na troca de interesses entre o governo e seus aliados. Aparentemente essa equalização não foi satisfatória para partidos da base durante o governo Dilma. Segundo Abranches, o PMDB “quis compensar suas perdas na negociação dos cargos de segundo escalão e entrou em atrito com a presidente recém-eleita, ameaçando retaliar no Congresso” (2018, p. 271)⁸⁵. Curiosa é a informação de que a presidente Dilma recebeu com exclusividade em seu gabinete, no período entre janeiro de 2011 e outubro de 2014, apenas dois deputados federais e 13 senadores⁸⁶.

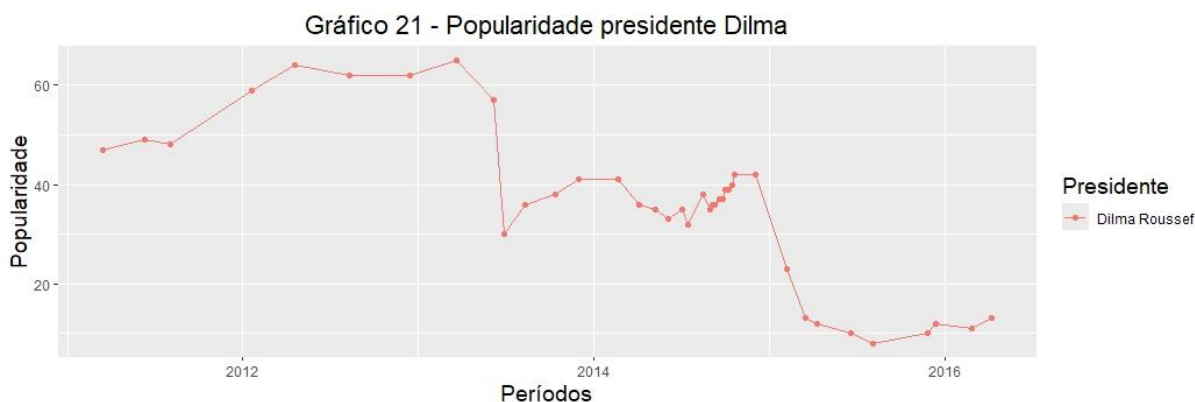
Como foi refletida toda essa disputa política no *governismo* de Dilma? Um primeiro dado que os Gráficos 25 e 26 mostram é que, novamente, o *governismo* do primeiro ano de mandato foi elevado, principalmente o da base de apoio, que chegou ao patamar de 91,1%. Em todos os dois mandatos da presidente ele foi o maior, à exceção, como se pode observar, do sucesso legislativo do seu segundo ministério. A popularidade da presidente Dilma no início de mandato foi de 47%, seguiu crescendo até março de 2013, quando chegou a 65%, e a partir de

⁸⁴ BBC News Brasil, 2010. Disponível em <https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2011/01/101231_dilma_ministerio>.

⁸⁵ O uso dessas medidas no estudo, porém, não foi possível em razão das limitações a ele impostas.

⁸⁶ SENADO, 2014. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2014/12/30/os-avancos-e-as-crisis-do-primeiro-mandato-de-dilma-rousseff>>

quando iniciou um declínio, nunca mais retornando a patamares superiores a 50%. A popularidade em alta da presidente talvez ajude a explicar a resiliência do governo aos ataques vindo do campo político⁸⁷.

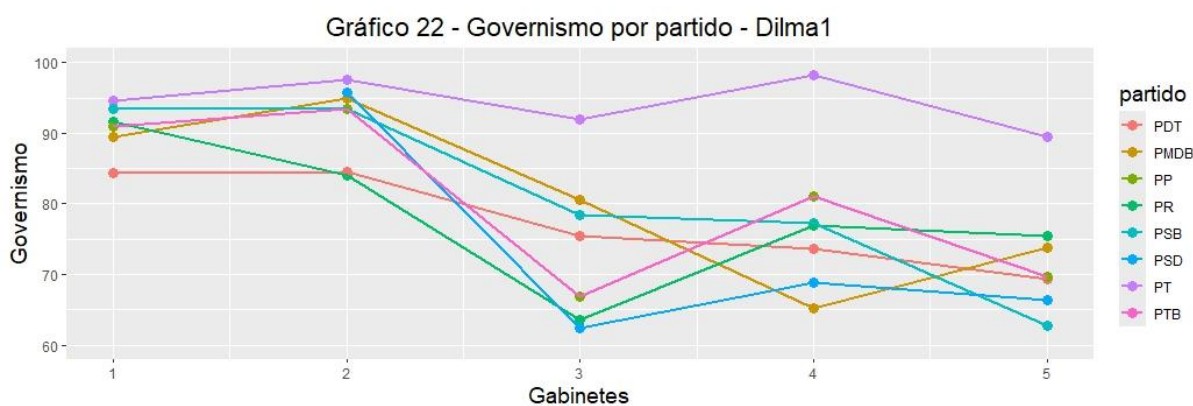


O segundo gabinete de Dilma obteve impressionantes 93,83% de *governismo*, o maior de todos os seus ministérios. O marco para o início do segundo gabinete Dilma é a importante saída do PR – em junho de 2011 – que historicamente ocupou o Ministério dos Transportes desde quando ainda se chamava PL, no início do governo Lula. A saída do então ministro Alfredo Nascimento foi motivada por denúncias de corrupção, forçando a presidente da República a demiti-lo. Quem passou a ocupar o posto foi o Secretário-Executivo do Ministério, Paulo Sérgio Passos, apartidário⁸⁸.

O PR permaneceu fora do gabinete até o mês de abril de 2013, quando volta a ocupar o mesmo posto de Ministro dos Transportes. No período do afastamento (entre julho de 2011 e abril de 2013), o *governismo* do PR reduziu consideravelmente. No primeiro ministério ele foi de 91,7%; no segundo, 84%. Já no terceiro período o sucesso legislativo foi de 65,5%. O dado reflete a perda de poder do PR. Quando retorna ao gabinete, os percentuais voltam a ser elevados – 77% e 75,5% (Gráfico 22).

⁸⁷ Denúncias de corrupção sujavam a imagem do governo e, de modo geral, da própria política. Foram noticiados no primeiro ano do governo esquemas envolvendo: a estatal Furnas, sob o controle do PMDB; o ministro da Casa Civil Antônio Palocci; o ministro dos Transportes, Alfredo Nascimento, do PR, que foi demitido por Dilma em junho de 2011; o Secretário-Executivo do Ministério da Agricultura, cujo controle estava com o PMDB; o ministro do Turismo - PMDB; o ministro do Esporte Orlando Silva, do PCdoB; o ministro Carlos Lupi, do PDT (Abranches, 2018, p. 273/274).

⁸⁸ OGLOBO, 2011. Disponível em <<https://oglobo.globo.com/politica/dilma-efetiva-paulo-sergio-passos-no-ministerio-dos-transportes-2716966>>



O terceiro gabinete de Dilma se iniciou em março de 2012, com a volta do PRB ao governo PT ocupando o Ministério da Pesca e Aquicultura – a última participação havia sido no último ministério de Lula –, e perdurou até abril de 2013. O gabinete perdurou durante quase todo o período do orçamento de 2012, que ampliou o controle do PT sobre o total dos recursos (sai de 34,14% para 41,42%). O aumento maior ocorreu em relação ao orçamento de investimento, que saiu de 30,55% em 2011 para 46,92% em 2012. Importante lembrar que o Ministério dos Transportes, maior orçamento livre, não entrou naquela conta, já que estava sendo comandado por um ministro sem partido.

Os três próximos orçamentos de investimentos (Educação, Saúde e Defesa) estavam também com o PT. No período, o governismo do seu gabinete recuou de 93,83% para 80,94%. O PMDB seguiu com elevado controle sobre o orçamento total em 2012 (aproximadamente 42%), muito em função do Ministério da Previdência, maior de todos os orçamentos. Ocorre que a legenda recuou no controle do orçamento de investimento. Houve uma redução de 18,23% em 2011 para 5,31% em 2012. Chegou a diminuir ainda mais em 2013, para 4,70%.

No início de 2013, ainda como fruto do acordo firmado entre PT e PMDB, foram eleitos para os comandos da Câmara dos Deputados e do Senado, respectivamente, os peemedebistas Henrique Alves e Renan Calheiros. O PMDB ampliava a sua força política. Não se pode negar que a sigla, além de partido-pivô, foi determinante para os rumos políticos de dois governos Dilma. Apesar das rixas, o PMDB votou consideravelmente em concordância com o governo nos três primeiros gabinetes, sobretudo no período do segundo. Contudo, nos próximos períodos já se via uma tendência de redução do apoio. Havia uma facção hostil ao governo dentro do PMDB, integrada pelo deputado federal Eduardo Cunha. O Gráfico 22 mostra o *governismo* do PMDB em todos os gabinetes.

O destaque dos dados é para o sucesso legislativo no quarto ministério: 65,2%, abaixo dos demais períodos e bem aquém da média da base de apoio, que foi de 79,54%. O quarto gabinete de Dilma durou apenas cinco meses, de maio a setembro de 2013. Já pensando na corrida eleitoral, a presidente promoveu uma minirreforma ministerial em abril daquele ano. Afastado em 2011, retornou ao gabinete o PR, voltando a ocupar o Ministério dos Transportes, de onde não mais saiu até o término do governo Temer. A novidade foi a entrada do PSD no ministério da Micro e Pequena Empresa. O partido, fundado em 2011 após romper com o DEM e sob o comando de Gilberto Kassab, iniciava uma trajetória como uma das legendas do grupo denominado de *centrão*. O governismo do PSD reflete o elevado apoio a Dilma no primeiro momento do governo e depois a redução no terceiro gabinete. Os percentuais posteriores se mantiveram entre 60 e 70 por cento.

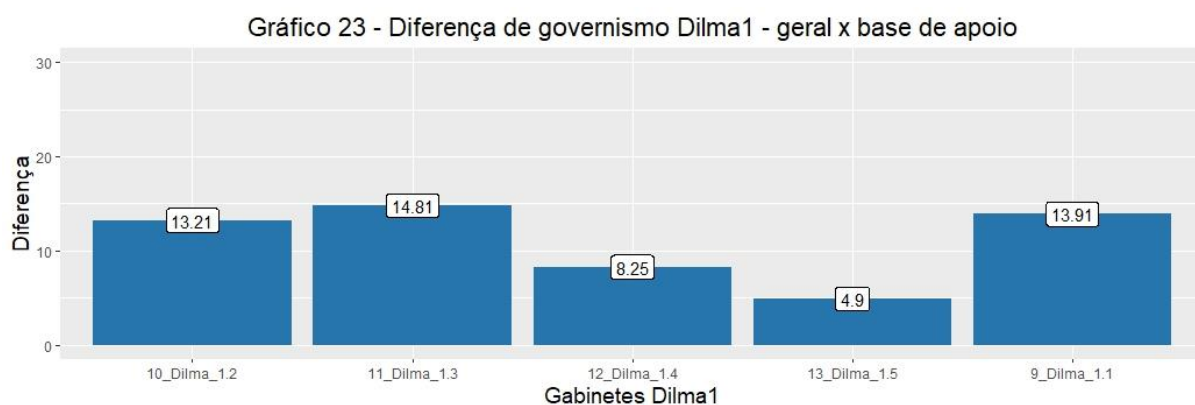
O quarto gabinete de Dilma é emblemático porque compreendeu um período de grande turbulência no cenário nacional. Já em junho de 2013, a aprovação do governo caiu, em menos de um mês, de 57% para 30%, reflexo direto dos protestos que tomaram conta das ruas brasileiras, no que ficou conhecido como *jornadas de junho*. Havia uma insatisfação generalizada com a política. Escândalos de corrupção se sucediam. O julgamento da Ação Penal 470 (a ação do *mensalão*) era bastante explorada pela imprensa. A expectativa em relação à economia piorava. A tudo se somavam as críticas à realização de eventos custosos, como a Copa das Confederações de 2013 e a Copa do Mundo de 2014.

O quinto e último gabinete de Dilma se iniciou ainda no ano de 2013, em outubro, e durou até o final do seu primeiro mandato, em dezembro de 2014. O que o motivou foi a saída do aliado de longas datas, o PSB. O partido esteve com o governo desde o início de Lula¹. Foi notória a redução progressiva de apoio do partido ao governo Dilma, com decréscimo acentuado no último ministério, justamente após a sua retirada do governo.

A base de apoio da presidente foi cada vez mais se enfraquecendo. O *governismo* para o seu último gabinete (Gráfico 26) foi de 76,16%, inferior a qualquer outro do mandato. Até mesmo o PT reduziu seu apoio ao governo. O Gráfico 22 mostra que no último gabinete o governo teve um sucesso legislativo junto ao PT de 89,5%, patamar inferior aos demais.

Para o primeiro governo Dilma, a variável *diferença de governismo – geral x base de apoio*, contida no Gráfico 23, apontam que a base aliada foi mais importante para o governo nos gabinetes 1, 2 e 5. No terceiro e, principalmente, no quarto, os números indicam que houve

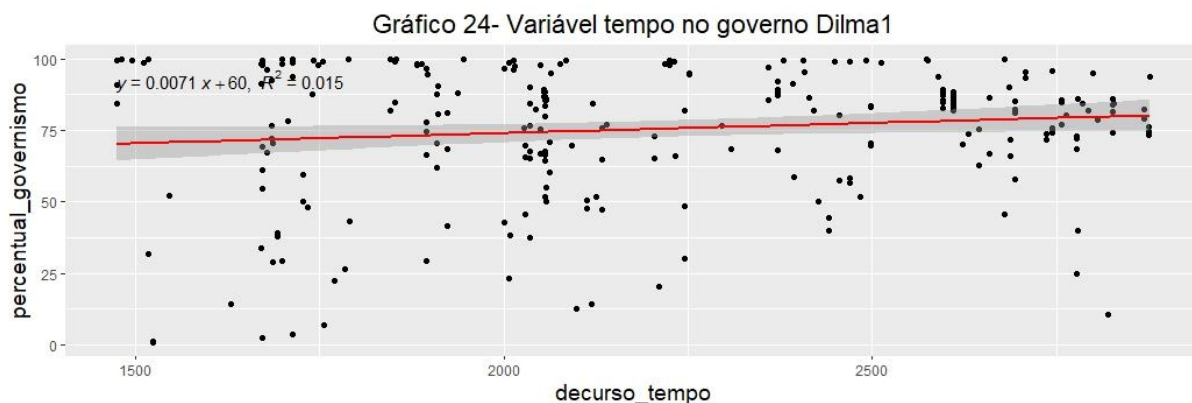
uma insatisfação mais generalizada, tendo em vista a pequena diferença entre o governismo de todos os partidos e o governismo do gabinete presidencial.



Fonte: elaborado pelo autor com o uso do banco de Dados Abertos da Câmara dos Deputados

Assim como ocorreu em Lula1, a variável “*decurso do tempo*” se mostrou estatisticamente significativa, com valor de p em nível inferior a 5%. O resultado foi positivo (hipótese nula foi afastada), ou seja, o maior distanciamento em dias do término do mandato presidencial aumenta o *governismo* – a premissa contrária igualmente é verdadeira: o decurso do tempo diminui o sucesso legislativo. A força do argumento, todavia, é baixa, na medida em que seu R^2 explica em pouco mais de 1,5% a redução no apoio ao governo – novamente a dispersão foi elevada.

Variável tempo no governo Dilma1	
	<i>Dependent variable:</i>
	percentual_governismo
decurso_tempo	0.007** (0.004)
Constant	59.787*** (7.986)
Observations	258
R ²	0.015
Adjusted R ²	0.011
Residual Std. Error	23.042 (df = 256)
Note:	*p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01



O governo Dilma seguia desgastado com a proximidade das eleições de 2014; sua popularidade não reagia. Em março de 2014, surgiu um novo fator na política brasileira que ditaria os próximos passos dos atores políticos: as investigações da Operação Lava Jato, envolvendo desvios de verbas públicas da Petrobrás. Já as perspectivas econômicas não eram boas. Segundo Abranches:

A marcha forçada no governo Lula produziu um sistema de pressões macroeconômicas que iria requerer cuidado do novo governo e, sobretudo, parcimônia. Dilma optou por controlar a inflação reprimindo preços, a começar pela gasolina. Uma ação anti-inflacionária com aperto monetário e fiscal não era tarefa condizente com o modelo mental e ideológico da presidente. Suas convicções econômicas refletiam visão desenvolvimentista, que não admitia limites macroeconômicos, sistêmicos e ambientais. Ela preferiu pôr mais pressão no sistema (2018, p. 273).

Prossegue o autor:

A economia marchava para uma recessão, com inflação muito alta. O governo escalava nos estímulos ao consumo, mas a renda das famílias estava em queda. Os estímulos atuavam apenas como combustível inflacionário, agravando a crise. Contudo, o marketing eleitoral competente de Dilma Rouseff amortecia o impacto desse quadro na popularidade (2018, p. 291).

As eleições de 2014 opuseram de um lado a presidente Dilma e, de outro, o candidato do PSDB Aécio Neves. A candidata do PT obteve 41,59% dos votos válidos, e o peessedebista ficou com 33,55%. Mais uma vez foi forçado o segundo turno, muito em razão da votação recebida por Marina Silva (21,32%), candidata do PSB que substituiu o então presidente do partido, morto em um acidente aéreo dois meses antes da votação. No segundo turno, a candidata petista foi eleita com 51,64% dos votos válidos, contra 48,36% de Aécio Neves. A polarização e a votação acirrada nas eleições presidenciais de 2014 (que levou o PSDB pedir ao TSE auditoria na contagem dos votos) já anunciavam a crise política que estava por vir.

Para a Câmara dos Deputados, o PT elegeu 69 deputados federais, uma queda expressiva em relação ao pleito anterior, em que havia obtido 86 vagas. O PMDB ficou bem próximo, com 65 parlamentares (11 a menos do que em 2010), seguido pelo PSDB (54), PP (38), PSD (36), PSB (34), PR (34), PTB (25), PRB (21), DEM (21) e PDT (19). No Senado, que renovou 1/3 das vagas, o maior vencedor foi o PMDB, com 5 cadeiras (passou a ter 26, mais do que um terço), seguido do PSDB, com 4 (ficou com 17 vagas), do PDT, também com 4, e do DEM e do PSB, ambos com 3. O PT só elegeu 2 Senadores, alcançando 12 no total na legislatura.

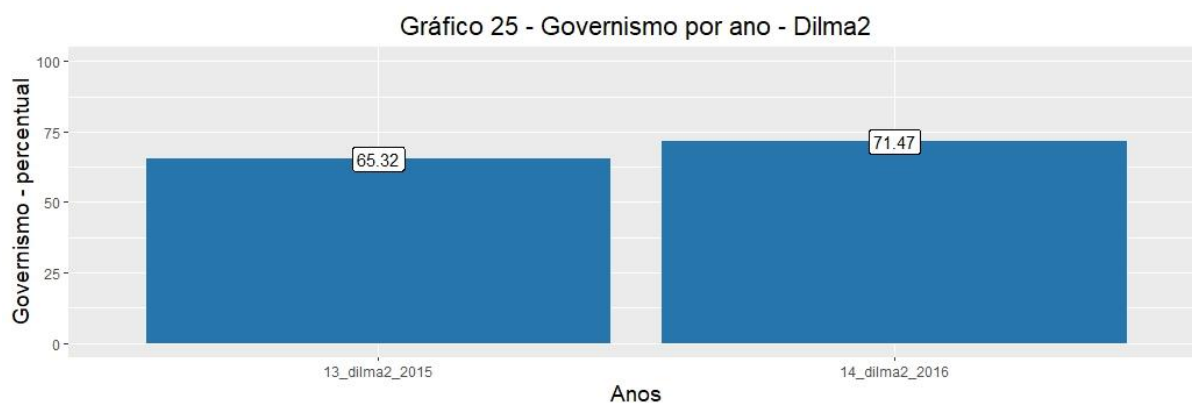
Mesmo vencendo as eleições, coube a Dilma a difícil tarefa de pôr ordem na casa para retomar a sua popularidade. O primeiro gabinete de Dilma foi praticamente igual o seu último ministério do primeiro mandato, havendo o acréscimo do PTB. Figuraram os seguintes partidos: PT, PR, PCdoB, PDT, PMDB, PP, PRB, PSD e PTB⁸⁹. Juntos, os partidos somaram o equivalente a 62% das cadeiras da Câmara – superior ao necessário para aprovar Proposta de Emendas à Constituição – PEC's, maior quórum previsto no texto constitucional. A base de apoio, contudo, foi oscilante e não entregou o mesmo desempenho de gabinetes anteriores.

No orçamento de 2015, o PT controlou 69,31% do orçamento total. Quanto ao orçamento de investimento, houve uma redução em relação ao ano de 2014, de 61,20% para 31,99%, muito em função da entrega dos Ministérios das Cidades ao PSD e dos Transportes ao PR. Talvez em resposta à opinião pública, ministérios importantes foram ocupados por ministros *apartidários*, como os Ministérios da Educação, da Fazenda, Planejamento e do Meio Ambiente – o equivalente a quase 20% do orçamento livre.

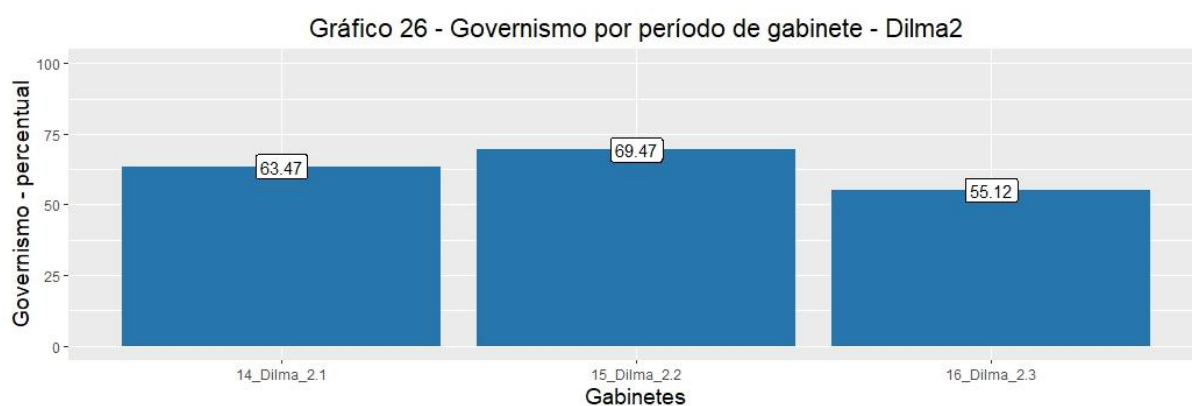
Apesar de ter ficado com seis Ministérios, o PMDB reduziu o seu controle sobre o orçamento em comparação ao orçamento do primeiro mandato de Dilma (2011). Em 2015, o partido controlou apenas 2,3% do orçamento total e 6,09% do orçamento de investimento. Bem abaixo de anos anteriores. As pastas ocupadas pelo partido não tinham a mesma relevância que outras que foram distribuídas; destacava-se apenas o Ministério da Agricultura. Ao mesmo tempo, no início de 2015, o PMDB conseguiu eleger os presidentes da Câmara e do Senado, respectivamente, Eduardo Cunha e Renan Calheiros.

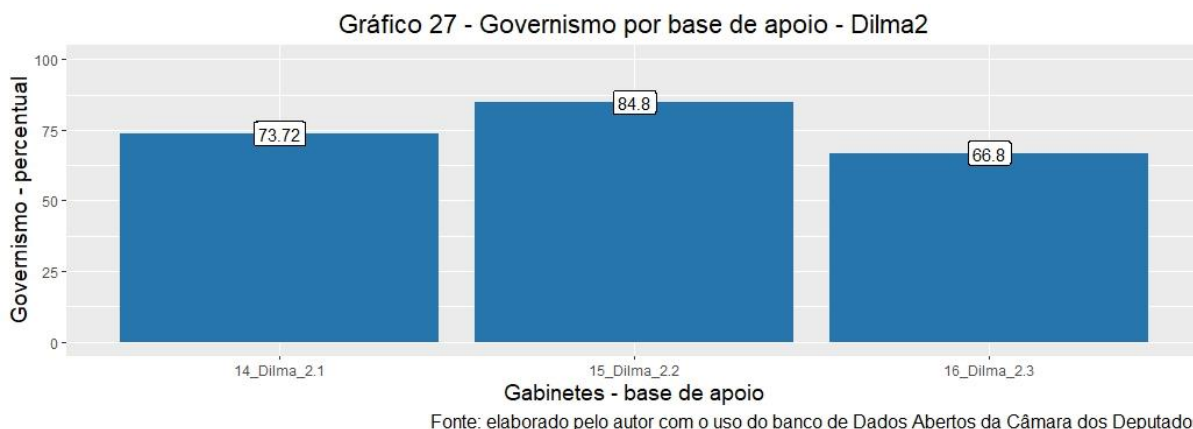
⁸⁹ A coligação eleitoral contava também com o PROS, que não chegou a ocupar ministério.

Os dados do governismo do segundo mandato da presidente Dilma demonstram que o seu caminho seria áspero. O segundo mandato durou menos de dois anos, quando foi interrompida pelo *impeachment*. O primeiro deles foi de baixo apoio nas votações da Câmara – Gráfico 25. Ao contrário do que ocorreu nos demais governos, já no primeiro ano do mandato o capital político da presidente estava reduzido e sua popularidade em baixa – Gráfico 21.



Os governismos dos gabinetes de Dilma – para todos os partidos e para a base de apoio – refletiram todo o contexto político iniciado com o seu mandato e findo com a sua saída forçada da presidência. Os Gráficos 26 e 27, a seguir analisados, apresentam o sucesso legislativo da presidente para os três gabinetes do segundo mandato. É importante o registro de que o terceiro gabinete durou apenas um mês, e foi formado com a debandada de vários partidos, que passaram a apoiar o *impeachment* da presidente. Esse destaque é pertinente porque os Gráficos demonstram que houve um aumento do *governismo* de Dilma entre os anos de 2015 (em que predominou o seu primeiro gabinete) e o ano de 2016 (durante o qual a presidente governou por aproximadamente quatro meses), mas diminuiu bastante no último mês de ministério.





A vitória nas eleições não trouxe o suficiente capital político e popular que o momento exigia; não houve o período de lua de mel no início do segundo Governo Dilma. Avançava a crise provocada com a Operação Lava Jato, e pioravam os indicadores socioeconômicos. A percepção da dimensão da crise só ocorreu em 2015, pós-eleição. Em março de 2015 protestos tomaram as ruas do país. A inflação abriu o ano com o acumulado de 7,14% e finalizou os doze meses em 10,67%. Ainda em 2015 o desemprego iniciou uma trajetória de alta. A desaprovação da presidente chegou a 4% em janeiro; a aprovação era de apenas 23%⁹⁰.

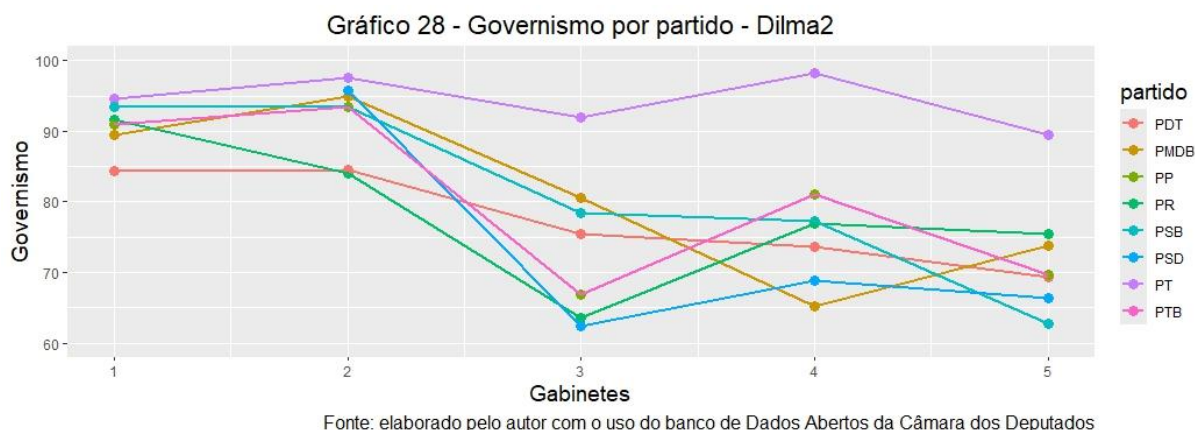
O surgimento do segundo gabinete da presidente foi motivado por uma reforma ministerial por ela anunciada em outubro de 2015. A principal mudança, para os fins de presente análise, foi a redução do número de ministérios (de 39 para 8, incluindo as Secretarias). O objetivo maior da presidente foi viabilizar a governabilidade, em baixa para um primeiro ano de mandato⁹¹. Várias medidas de austeridade também foram anunciadas na oportunidade, em uma nítida mensagem do governo à sociedade em resposta às inquietações potencializadas no pós-eleição 2014.

O PMDB foi beneficiado com a ampliação na participação no gabinete. Além dos que já ocupava, o partido ganhou o importante Ministério da Saúde e o Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação, retirado do PCdo B, que ficou com a Defesa. A Agricultura e a Pesca, ambos já sob o seu controle, fundiram-se. As mudanças surtiram efeitos, já que o *governismo* do PMDB subiu de 70,3% para 84,3% (Gráfico 28). Outra relevante mudança foi a fusão dos

⁹⁰ Datafolha. Centro de Estudos da Metrópole. Disponível em: <<https://centrodametropole.fflch.usp.br/pt-br/presidentes-e-governadores/presidentes/datafolha/avaliacao/dilma>>

⁹¹ G1 Política. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2015/10/dilma-anuncia-reducao-de-39-para-31-pastas-na-reforma-ministerial.html>>

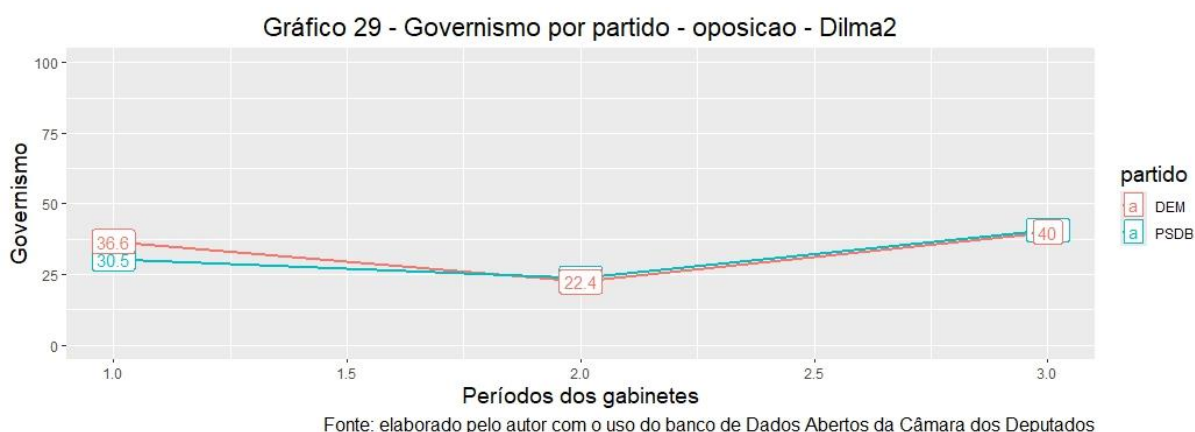
Ministérios da Previdência e do Trabalho e Emprego, sob o controle do PT. O PDT, que perdeu esta última pasta, ganhou o Ministério das Comunicações.



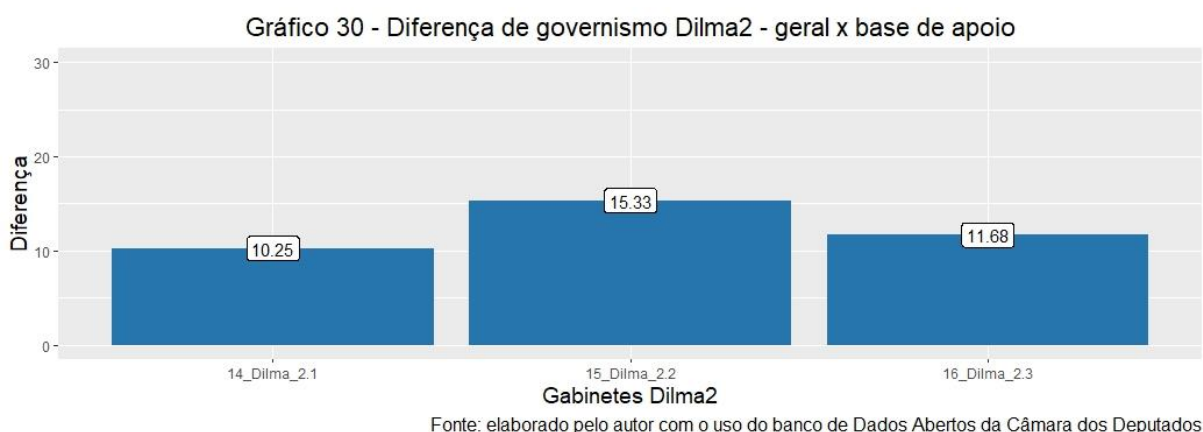
É interessante analisar a governabilidade do PP, partido que perdeu já no início do governo Dilma o Ministério das Cidades, que historicamente ocupou nos governos petistas (desde julho de 2005), e do PSD, legenda que o substituiu no controle daquela pasta. Lembrando que o PP obteve mais vagas na Câmara (38) do que o PSD (36), e tinha mais senadores – 9 contra 5.

Percebe-se que o sucesso legislativo do governo junto ao PP diminuiu bastante no primeiro gabinete (58,3%); talvez a perda de poder com o Ministério das Cidades tenha contribuído para os números. O PSD, por sua vez, apresentou resultados melhores (70,3%). Já o PR, que seguiu nos transportes, teve governismo elevado nos dois primeiros gabinetes – 76,1% e 86,9%, respectivamente – Gráfico 28.

A oposição, formada principalmente pelo PSDB e pelo DEM apresentaram governismos baixos – Gráfico 29. A redução do sucesso legislativo entre o primeiro e o segundo ministérios contrasta com o seu aumento quando comparado com os partidos da base aliada. Aparece uma tentativa de evitar o *renascimento* da popularidade do governo após a reforma ministerial de Dilma. É interessante notar que o apoio do PSDB-DEM aos projetos de lei do governo no último mês de governo sob a gestão da presidente Dilma Rouseff, em abril de 2016, foi o maior de todos. Talvez porque já se esperasse a sua saída.

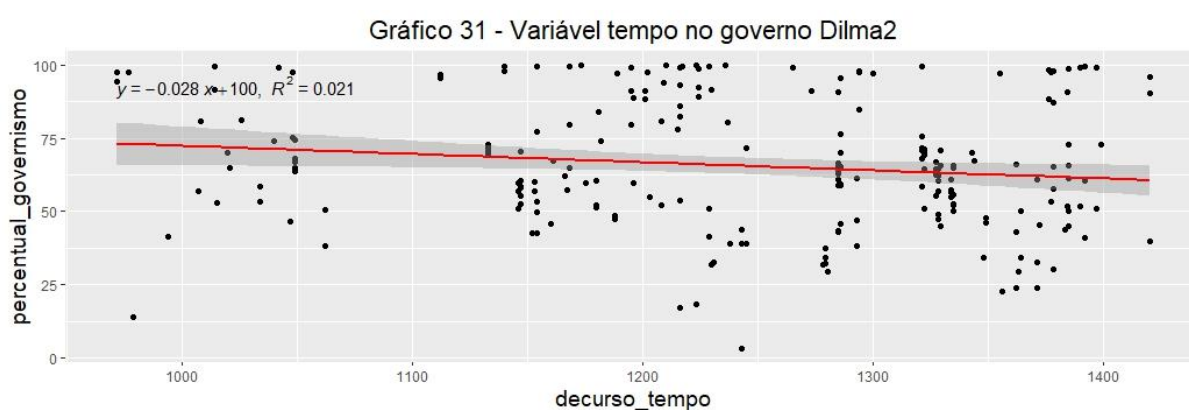


O Gráfico 30 a seguir apresenta a variável *diferença de governismo – geral x base de apoio*, e ilustra bem as últimas observações sobre as diferenças de apoio entre os partidos da base e base oposição. O segundo gabinete foi aquele em que houve mais resistência da oposição e, simultaneamente, o momento em que o governo obteve maior apoio de seus aliados – até mesmo como resultado da reforma ministerial. O percentual do *governismo* em Dilma 2.2 (15,33%) é superior aos outros dois (10,25% e 11,68%). O maior distanciamento é indicativo da maior relevância do gabinete para a governabilidade presidencial.



Por fim, no governo Dilma2 o resultado do *decurso do tempo* além de não ter sido verificado, obteve sinal inverso ao aguardado – Gráfico 31. No segundo mandato de Dilma, ao contrário do que se esperava, o seu *governismo* aumentou à medida que avançava a sua gestão. O resultado, significativo, foi negativo e com baixo poder explicativo.

Variável tempo no governo Dilma2	
Dependent variable:	
percentual_governismo	
decorso_tempo	-0.028** (0.013)
Constant	100.194*** (15.708)
Observations	230
R ²	0.021
Adjusted R ²	0.017
Residual Std. Error	21.355 (df = 228)
Note: *p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01	



Alguns fatores podem explicar aquele resultado. As crises de governabilidade e de popularidade enfrentadas por Dilma, fruto, em grande medida, dos problemas econômicos, fizeram com que ela iniciasse seu governo já com problemas de gestão do gabinete e de aprovação de seus projetos de lei. Por outro lado, a ruptura institucional inesperada no curso normal de um governo provavelmente alterou o comportamento dos parlamentares a partir do momento em que percebem que haverá mudança na presidência.

O terceiro e último gabinete da presidente Dilma Rousseff durou apenas um mês e foi caracterizado pela saída massiva dos partidos da base aliada. Já era o prenúncio do afastamento da presidente com o processo de *impeachment*. Abandonaram o barco os partidos PMDB, PP, PRB, PSD e PTB. Permaneceram o PR, que controlavam o Ministério dos Transportes (maior orçamento livre) o PcdB, eterno aliado e que passou a acumular os Ministérios da Defesa e do Esporte; e o PDT, com as Comunicações. Os demais ministérios foram ocupados pelo PT ou

por ministros apartidários (muitos dos quais Secretários Executivos que assumiram interinamente). A próxima etapa no capítulo da histórica republicana brasileira se inicia após evento que repete o desfecho de 1992, com o impedimento do ex-presidente Fernando Collor. O sucessor legal, Michel Temer, chefia o próximo governo objeto de análise no estudo.

6.3 O GOVERNO TEMER: COMPARTILHAMENTO DE PODER E FORTE OPOSIÇÃO

Em outubro de 2015 o Tribunal de Contas da União, no exercício do seu dever constitucional de apreciação das contas presidenciais, analisou as contas de Dilma do ano de 2014 e as reprovou em razão das denominadas *pedaladas fiscal*, manobras contábeis envolvendo bancos estatais para maquiar as contas do governo. O fato jurídico poderia ser enquadrado como crime de responsabilidade – motivo para o *impeachment* presidencial – e assim o foi. Ainda em dezembro de 2015 foi aceito o pedido de tramitação do *impeachment* da presidente Dilma Rousseff pelo presidente da Câmara, Deputado Eduardo Cunha. Dois dias depois o vice-Presidente Michel Temer entrega à presidente Dilma uma carta em que fez críticas à condução do relacionamento entre os dois partidos PT e PMDB.

O ano de 2016, portanto, já se iniciou sob a pressão do procedimento do afastamento na pauta legislativa. Em 17 de abril a Câmara dos Deputados aprova o pleito de instauração do processo. Em 12 de maio, o Senado instaura o processo por crime de responsabilidade e determina o afastamento da presidente Dilma pelo período de 180 dias – que não se findaria. Assume o cargo de presidente da República o Vice-Presidente Michel Temer, efetivado no posto após a conclusão do julgamento pelo próprio Senado, em 31 de agosto de 2016.

Apesar de o novo presidente ter sido empossado apenas em agosto de 2016, considera-se que o seu primeiro gabinete se iniciou em maio de 2016, quando assumiu interinamente a presidência após o afastamento de Dilma. O novo ministério de Temer foi generoso. Continha o elevado número de dez partidos: PMDB, PSDB, DEM, PP, PR, PSD, PTB, PRB, PSB e PPS. Os partidos tinham que dividir 24 ministérios, já que alguns dos 32 anteriores ou foram extintos ou foram reformulados. O PMDB deixa de ser o partido pivô para ser o comandante do gabinete. A coalizão de Temer detinha 65,5% das cadeiras na Câmara dos Deputados (Almeida, 2020).

O primeiro gabinete de Temer foi bastante politizado. Os dois únicos ministérios apartidários (sem filiação partidária), Fazenda e Meio Ambiente, foram ocupados, respectivamente, por Henrique Meirelles e Sarney Filho, também representantes da política. O

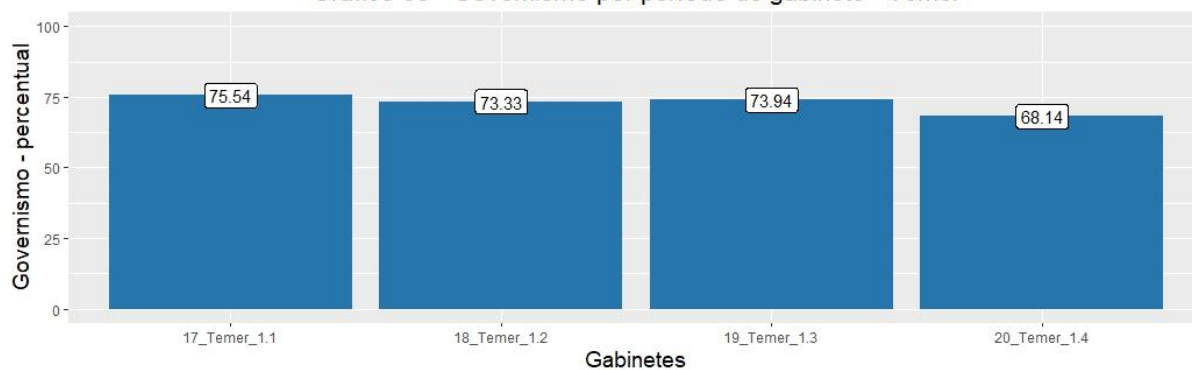
orçamento do ano de 2017 foi o primeiro surgido a partir de projeto de lei encaminhado pelo novo presidente Temer e votado durante o seu mandato. Ele é mais representativo para análise do controle de poder dos partidos políticos através do orçamento.

O PMDB controlou 55,72% dos recursos totais no orçamento de 2017. Isso muito influenciado pela inclusão das verbas para pagamento dos benefícios previdenciários e assistencial no orçamento do Ministério do Desenvolvimento Social, o qual o partido comandava. Em relação às verbas de investimento, apenas 13,28% eram controlados pelo PMDB. Para fins comparativos, o PMDB ocupava apenas a quinta posição na participação ministerial dos recursos livres (de investimento), estando atrás do PP (que ocupou a Saúde e a Agricultura), do PR (eterno ocupante dos Transportes), PPS (que ficou com a Defesa e Cultura) e do PSDB (levou o cobiçado Ministério das Cidades, da Justiça e das Relações Exteriores). De fato, houve uma divisão mais equânime das verbas, provavelmente uma estratégia para possibilitar a governabilidade tão almejada.

Se por um lado o PMDB distribui poder, por outro acaba perdendo. Nessa perspectiva, como foi o seu governismo durante a gestão do presidente Temer? Os Gráficos a seguir apresentam os *governismos* da gestão Temer em relação ao ano (Gráfico 32), ao período do gabinete (Gráfico 33) e à sua base de apoio (Gráfico 34).

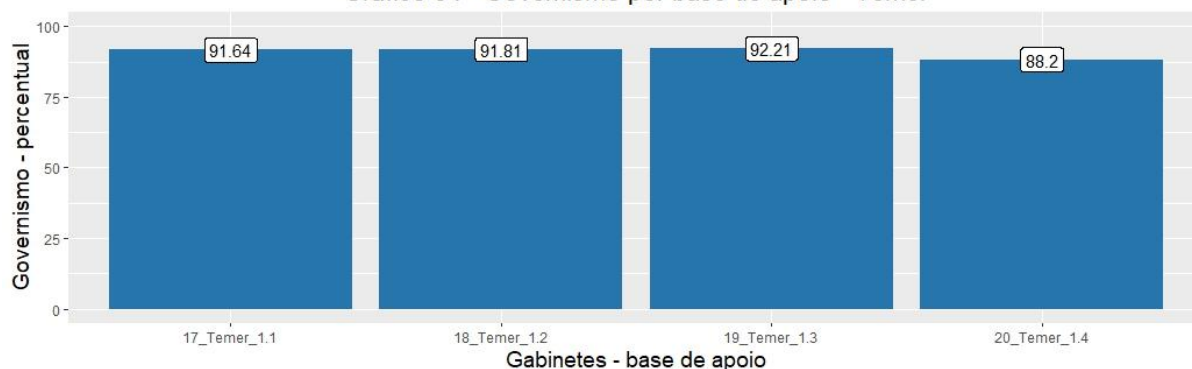


Gráfico 33 - Governismo por período de gabinete - Temer



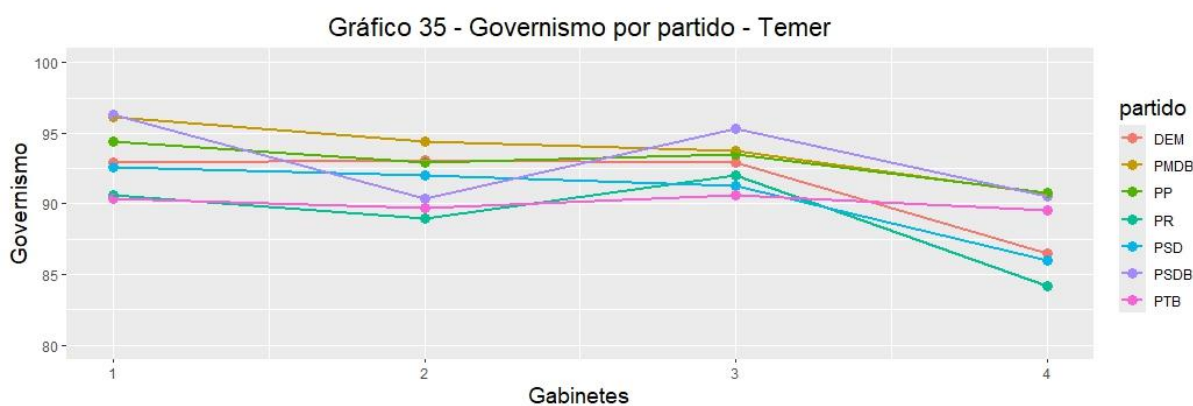
Fonte: elaborado pelo autor com o uso do banco de Dados Abertos da Câmara dos Deputados

Gráfico 34 - Governismo por base de apoio - Temer



Fonte: elaborado pelo autor com o uso do banco de Dados Abertos da Câmara dos Deputados

O primeiro fato a destacar dos gráficos acima é a diferença entre a governabilidade de Temer entre todos os partidos (Gráfico 33) e os partidos da sua base aliada (Gráfico 34). Estes últimos seguiram à risca o combinado e deram ao governo percentuais de *governismo* que oscilaram entre 88,2% e 92,21% - bastante elevados. Outro aspecto digno de registro é o alto sucesso legislativo do governo junto ao PMDB (Gráfico 35), que, mesmo perdendo ministérios no gabinete, manteve-se fiel ao presidente. O partido, que historicamente sempre foi dividido, permaneceu firme no apoio ao seu governo.



Como visto, o governo Temer, que durou pouco mais de dois anos e sete meses, teve quatro gabinetes. O segundo deles, de junho de 2017 a novembro do mesmo ano (seis meses), configurou-se com a saída do PSB e PPS. O PSB, com 37 deputados, saiu em maio de 2017, vagando o Ministério de Minas e Energia⁹². No mesmo mês foi a vez do PPS desembarcar do ministério da Cultura, mas sem deixar a base de apoio⁹³. O comportamento do PSB após a retirada é mensurado no Gráfico 36.

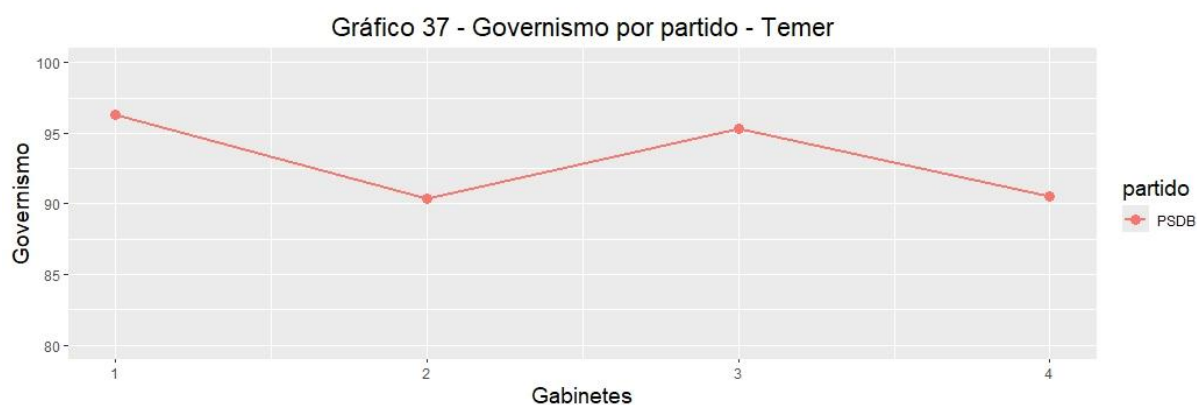


Como se observa, a saída PSB a partir do segundo gabinete afetou a governabilidade governo Temer, e de modo gradual, até chegar ao índice de 39,4% no quarto gabinete. O curioso caso do PSDB chama atenção. O Gráfico 37 mostra que o partido manteve altos níveis de *governismo* mesmo após a saída da base aliada antes de Temer³ (em novembro de 2017). As

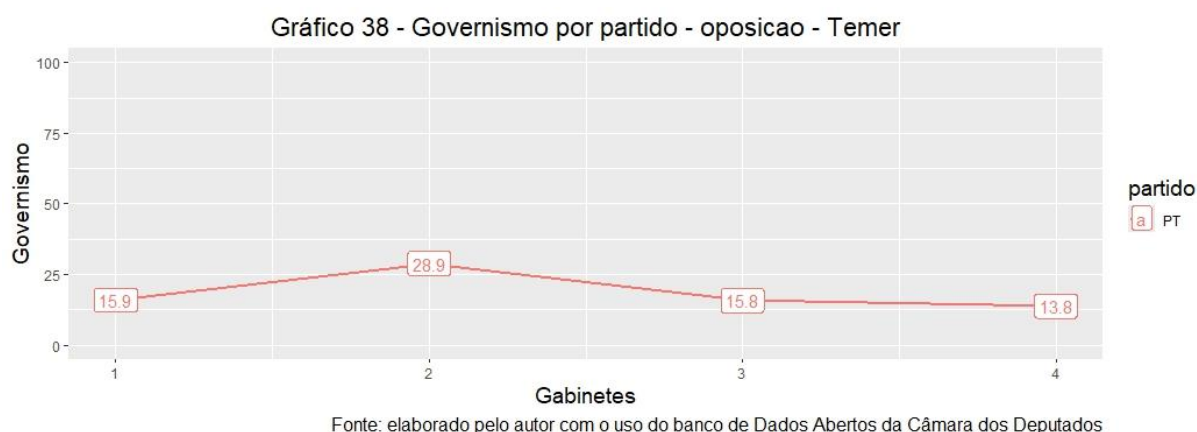
⁹² El País. Disponível em <https://brasil.elpais.com/brasil/2017/05/21/politica/1495328386_732269.html>

⁹³ Agência Brasil. Disponível em <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2017-05/roberto-freire-anuncia-saida-do-governo-jungmann-permanece-na-defesa>>

suas pretensões eleitorais podem explicar o comportamento. Vale recordar que o presidente Temer expressou publicamente que não tinha a pretensão de se candidatar em 2018⁹⁴.



E como se manteve o principal partido de oposição a Temer? O PT, obviamente, ainda ressentido do processo de *impeachment*, votou amplamente contrário às orientações do governo (Gráfico 38). Os dados explicam bastante a já citada diferença de apoio entre a o gabinete e os demais partidos (Gráficos 33 e 34).



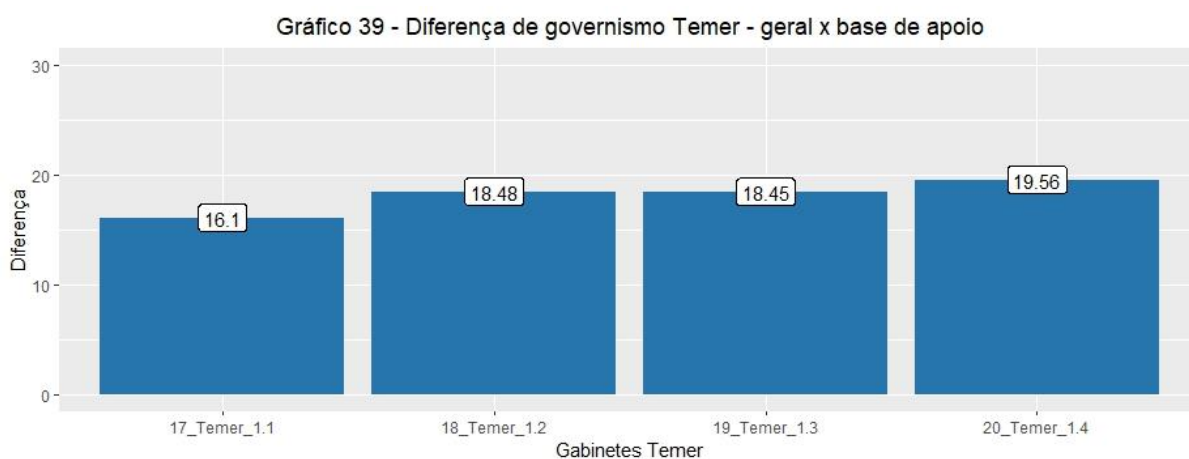
No orçamento de 2018 o PMDB mantém a discrição no controle dos recursos de investimento (14,92%), deixando a maior parcela das verbas para os demais partidos (61,12% estavam sob controle de outros partidos da base aliada). Os 23,97% restantes eram de ministérios apartidários, frutos da saída de algumas legendas, que já refletiam o ambiente em ano eleitoral. Outro destaque do último orçamento, *vigente* a partir do gabinete Temer3, é o PP,

⁹⁴ Agência Brasil. Disponível em: < <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2016-06/temer-volta-afirmar-que-nao-sera-candidato-em-2018> > e < <https://agenciabrasil.ebc.com.br/es/node/1364286> >

que voltou a ocupar o Ministério das Cidades. Com ele, o partido aumentou seu controle para três ministérios (somou-se à Saúde e à Agricultura) e para 25,01% do orçamento de investimento. O poder ocupado pelo partido foi recompensado com apoio substancial à agenda do governo, conforme demonstra o Gráfico 35.

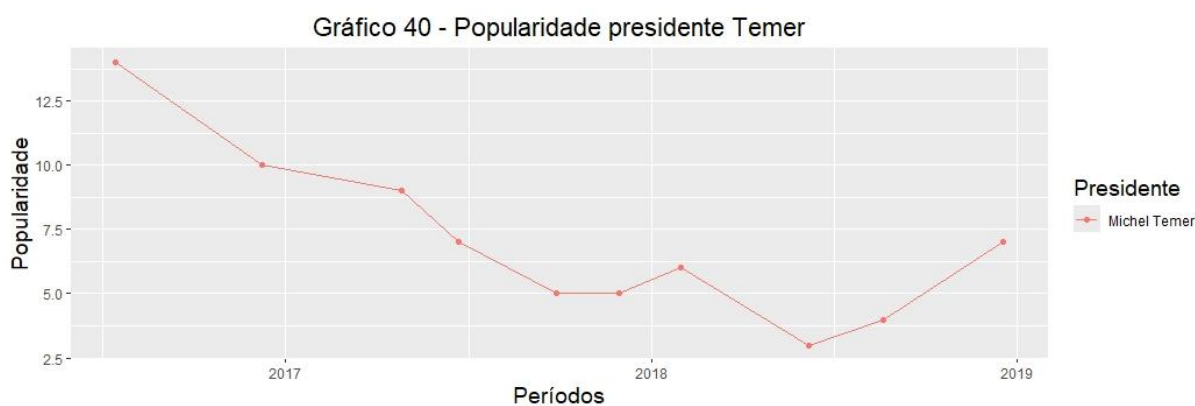
O quarto e último gabinete de Temer se iniciou em julho de 2018 após a saída do PTB, e já com o seu partido se mudando de nomenclatura de PMDB para MDB. Ao contrário do que ocorreu com o PSB, não houve rompimento formal com o governo. O PTB colocou o ministério do Trabalho à disposição do governo após vir a público a informação de que o ministro Helton Yomura estava sendo investigado pela Polícia Federal⁹⁵.

Os últimos dados relativos ao governo Temer são representados pelas análises das variáveis *diferença de governismo – geral x base de apoio e decurso de tempo*. Quanto à primeira (Gráfico 39), os números apresentam um considerável distanciamento entre a base aliada e os demais partidos, sugerindo que o governo precisou muito dos partidos do seu gabinete para fazer frente às forças da oposição. As amplitudes, além de serem maiores do que todas as outras analisadas neste estudo, foram progressivas, partindo de 16,1% até 19,56%, já próximos ao término do mandato de Temer. Fatores como as intenções eleitorais, a baixa popularidade do presidente – mais reduzida no ano de 2018 (Gráfico 40) – e oposição ferrenha do PT podem ajudar a explicar essas diferenças.



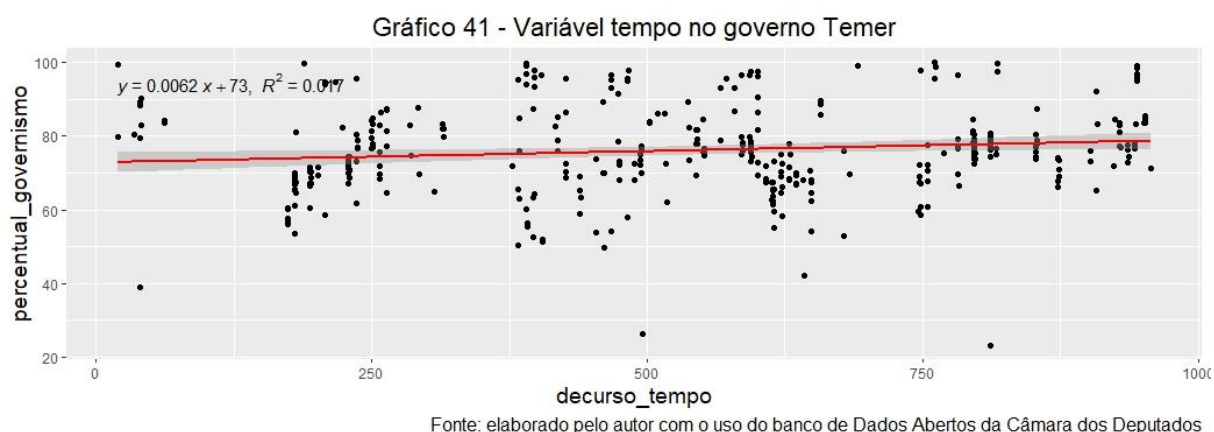
Fonte: elaborado pelo autor

⁹⁵ G1. Disponível em: < <https://g1.globo.com/politica/noticia/planalto-anuncia-caio-luiz-de-almeida-vieira-de-mello-como-novo-ministro-do-trabalho.ghtml> >



O último dado restante no estudo é sobre a variável *decorso de tempo* no governo Temer. Ela se comportou de modo semelhante àqueles verificados nos primeiros mandatos dos governos Lula e Dilma: resultado significativo com valor de p em nível inferior a 1% (até menor do que os anteriores) e hipótese nula afastada, do que se conclui que há explicação no tempo do resultado do governismo, mas como o coeficiente de determinação possui valor muito baixo, questiona-se se realmente há relevância na variável independente como fator explicativo (Gráfico 41).

Variável tempo no governo Temer1	
	Dependent variable:
	percentual_governismo
decorso_tempo	0.006*** (0.002)
Constant	72.826*** (1.427)
Observations	387
R ²	0.017
Adjusted R ²	0.015
Residual Std. Error	11.756 (df = 385)
Note:	*p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01



O governo Temer foi concluído no dia 31 de dezembro de 2018. Os resultados das eleições de outubro daquele ano já não interessam ao presente estudo, que se limitou no tempo até o governo Temer. A partir de 2019 se iniciou o governo Bolsonaro, que, pelas limitações de tempo e espaço, não foi analisado nesta oportunidade. Certamente seu período traria conclusões válidas, principalmente pelas características dos seus gabinetes, apartidários em sua maioria.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao final da abordagem de toda a longa trajetória do presidencialismo brasileiro, é imperioso – e natural – o questionamento sobre as conclusões a que chegou o estudo. A tarefa de entender o funcionamento do presidencialismo brasileiro é em si bastante desafiadora. É impossível compreendê-lo sem destrinchar os fatores que provocam a governabilidade, e não são poucos. Eles não se comportam com a previsibilidade que se espera. São inúmeras e variadas as dinâmicas em que estão inseridos.

É possível cogitar algumas respostas, e talvez ainda mais perguntas. A pretensão do estudo foi apresentar um panorama da distribuição de poder entre os partidos políticos por meio do controle orçamentário com a ocupação de ministérios no governo; a partir dessa métrica, verificar o comportamento dos deputados federais nas votações nominais na Câmara, em relação à posição contra ou a favor do governo. A pesquisa foi descritiva e, em situações específicas, inferencial. As inferências realizadas não contaram com análises estatísticas, salvo quanto à variável *decurso de tempo*.

A proposta de análise descritiva foi pensada; justamente para adaptá-la às limitações impostas ao estudo: ausência de inclusão de cargos do segundo escalão do governo; ausência de análise de outras formas de distribuição de recursos públicos aos partidos políticos, sobretudo por meio das emendas parlamentares – que se tornaram ainda mais complexas; a não inclusão do jogo político travado na outra Casa Legislativa, o Senado; a reduzida abordagem da questão federativa, um dos pilares do presidencialismo brasileiro e que produz motivações que explicam bastante os comportamentos dos atores políticos; a desconsideração de elementos institucionais inseridos nos processos de votação e de tomada de decisão no momento da formação do gabinete – inclusive os de natureza espúria, que, por óbvio, não teriam como ser considerados. Esses fatores são os principais.

O governo Lula teve um sucesso legislativo bem acima dos outros dois governos – o mínimo entre todos os partidos foi de 71,55%; no outro extremo, chegou-se a 87,5%, incluindo no cálculo partidos de oposição. O fator popularidade e boas condições socioeconômicas foram variáveis que se mostraram importantes no aumento ou na redução da governabilidade. As instabilidades políticas provocadas por crises de diversas naturezas não a prejudicaram. Em

verdade, foi possível atestar – considerando os elevados valores do *governismo* para os períodos analisados – que a governabilidade estava sempre presente, salvo pontuais exceções.

Destaque na pesquisa para o PMDB. O partido foi fundamental durante todo o período dos governos Lula, Dilma e Temer. Ele participou ativamente como o denominado partido-pivô. Teve poder de influenciar diretamente os rumos dos três governos. O elevado *governismo* do PMDB durante todos os governos – nos momentos em que lhe foi conveniente – foi sempre elevado, o que promovia a desejada *governabilidade*. Foi o fiel da balança na disputa de poder entre PT e PSDB durante os governos petistas. Quando foi contrariado, com a redução na participação no governo – principalmente com a redução do controle no gabinete –, tomou a decisão de fomentar o afastamento da presidente da República.

A respeito do controle orçamentário pelos partidos, chamou atenção a variação percentual do controle do orçamento de investimento pelo PT: 23,26% no governo Lula1, 31,12% em Lula2, 47,23% em Dilma1 e 14,1% em Temer. Percebe-se que no governo de Dilma Rousseff o seu partido teve um expressivo controle sobre boa parte dos recursos livres.

Foram verificadas motivações variadas para um partido deixar a coalizão: defender-se de acusações de corrupção; proximidade das eleições, quando intencionalmente se busca estar na oposição para poder fazer críticas à gestão, dentre outras. Mas, na maioria dos casos, a saída do governo foi motivada pela insatisfação com a distribuição dos ministérios e dos recursos a eles relacionados. Essa insatisfação, de maneira geral, gerou reflexos no *governismo*, que aumentava ou diminuía como instrumento de barganha política.

Chamou atenção o controle que alguns partidos tinham sobre determinados ministérios que não eram da cota estratégica do presidente da República (como o Planejamento e a Fazenda). São exemplos o PP – que ocupou o Ministério das Cidades por mais de dez anos, e nos mandatos dos três presidentes – e o PR, que no início do governo Lula se chamava PL. Este último partido comandou o Ministério dos Transportes por praticamente todos os três mandatos presidenciais analisados: todo o período de Lula, quase todo o governo de Dilma (exceto durante aproximadamente um ano e nove meses em que esteve afastado) e em todo o governo Temer. Ao todo, a legenda permaneceu por mais de dezesseis anos, sem abrir espaço para nenhuma outra legenda – nem mesmo enquanto esteve afastado entre 2011 e 2013. Cabe lembrar que os dois citados ministérios frequentemente estavam no ranking dos três que possuíram maior orçamento livre – orçamento de investimento.

Um parâmetro que se mostrou válido para mensurar a governabilidade do presidente da República foi a variável *diferença de governismo*, utilizada para indicar o nível de importância, para o governo, dos partidos que compõem a sua base de apoio. A medida comparativa é resultado da diferença entre o *governismo* de todos os partidos e o *governismo* daquelas legendas que ocupam o gabinete presidencial, para cada um dos períodos especificados – duração de um gabinete.

Saber em qual gabinete a base de apoio foi mais decisiva ajuda a compreender de que maneira os acontecimentos políticos, sociais e econômicos ocorridos no curso do mandato do presidente podem interferir na governabilidade. Quanto maior o distanciamento entre os valores, mais relevante para o chefe do Executivo são os votos dos partidos aliados; ao contrário, um intervalo menor indica que há uma menor resistência da oposição e dos partidos que não integram o gabinete em votar de acordo com a orientação fornecida pelo governo.

O estudo apontou que não houve um padrão bem definido de comportamento temporal da variável, ou seja, que não há um momento de tempo específico durante o mandato em que a resistência dos partidos se apresenta maior ou menor. Em três dos cinco mandatos analisados (Lula1, Dilma2 e Temer) a menor resistência ocorreu no primeiro período dos gabinetes. Vários fatores podem explicar a tendência em cada um dos governos. É possível que um maior capital político de início de mandato (ou, ao menos, um menos desgastado) permita ao governo conduzir com maior sossego a sua agenda legislativa, no período conhecido como *lua de mel* do presidente da República. Esse capital político tem alicerce, em grande medida, no apoio popular.

No segundo gabinete de Dilma1, por exemplo, foi o momento em que houve mais resistência dos partidos à sua pauta legislativa. Simultaneamente – e como fruto de um prévio rearranjo na ocupação dos ministérios – foi quando seus aliados apresentaram o maior nível de *governismo*, com 93,83% de sucesso legislativo. No governo Temer, as distâncias foram as maiores dos períodos analisados. Além de elevadas, foram progressivamente crescendo. A oposição ferrenha do PT, relegado do poder, somada aos abandonos de partidos que compunham os gabinetes explicam em grande medida esse fator. Como visto, mudanças em ministérios também ajudam a promover governabilidade.

Por fim, a hipótese levantada relativa à redução da governabilidade (mensurada pelo *governismo*) em razão do decurso de tempo do mandato presidencial apresentou resultados

inconclusivos. Foram realizadas cinco testagens, uma para cada mandato presidencial analisado.

Em praticamente todas elas os resultados foram estatisticamente significativos (exceto para o governo Lula2), com valores de p em níveis inferiores a 5%, ou até mesmo a 1% (no caso do governo de Temer), o que sugere não ter havido aleatoriedade na amostragem.

Contudo, o poder explicativo da variável independente *decorso de tempo* foi baixo em todos os casos. Em todos os mandatos a hipótese nula foi afastada – o que sugere que quanto maior o distanciamento em dias até o término do mandato presidencial, menor é o *governismo* (sucesso legislativo) do presidente da República –, mas por uma margem diminuta. Em dois dos casos (Lula2 e Dilma2), o sinal esperado esteve invertido, ainda que por uma ligeira margem. O máximo que um dos coeficientes de determinação (R^2) chegou foi a pouco mais de 3% - a dispersão foi elevada nos modelos.

Diante do tamanho do desafio que se impôs, acredita-se que as contribuições aqui trazidas, apesar de singelas, podem abrir espaços para aprofundamentos e trazer luz ao estudo da governabilidade. Os governos que se sucederam a Temer produziram campos férteis para aquele propósito. Muita coisa aconteceu desde então. A ampliação das emendas impositivas – em 2015 (EC 86/2015) – mudou a relação de forças entre o Executivo e o Legislativo. O presidente foi gradualmente perdendo poder de determinar os rumos de parcela do orçamento. Esse elemento tornou mais complexa ainda aquele desafio.

As últimas campanhas eleitorais, sobretudo a partir da realizada em 2018, já com novas tecnologias e com o poder das redes sociais, mudou completamente a forma de se fazer política. Se, por um lado, a voz do eleitor foi amplificada, por outro aumentou-se a incerteza sobre verdades e, em consequência, a polarização política – e em outros aspectos da vida social. Os novos desafios que impuseram às instituições – que, ao que aparenta, estão em fase de descrédito – acrescenta mais um complicado elemento no estudo da governabilidade no presidencialismo.

O Poder Judiciário em geral, e o Supremo Tribunal Federal em particular, surgem como novos atores a serem compreendidos. É bem verdade que ele já está em cena há bastante tempo; mas o conjunto dos julgados e dos comportamentos dos seus membros já fornecem insumos para análises mais completas. A judicialização da política pelo Poder Judiciário acrescenta uma nova, importante e até indecifrável variável no jogo de poder entre os atores.

Novos estudos sobre governabilidade não podem desprezar os efeitos e a força da atuação do Judiciário – a abordagem aqui trazida, inclusive, falhou nesse aspecto. Inúmeros outros elementos poderiam ser citados. Para ilustrar, acredita-se que já são o suficiente.

Para finalizar, nada mais legítimo que retornar ao início do estudo, quando foi apresentado o porquê de se fazê-lo. O grande motivador foi a *democracia*, concebida como o regime político mais viável para proporcionar capacidade de autodeterminação dos indivíduos, apesar das dificuldades que o sistema tem aptidão para provocar. O seu fortalecimento só é possível se o seu desempenho for melhorado, e isso só é alcançável se o Estado for capaz de atender aos anseios sociais, através decisões ágeis, legítimas e plurais.

8 REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro**. Dados. Revista de Ciências Sociais, v. 31, n. 1, 1988.

_____. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. 1 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

ALBALA, Adrián; COUTO, Lucas. **A Coalescência Revisitada: O Cálculo Presidencial no Bicameralismo**. Dados, Rio de Janeiro, v. 66, n. 4, 2023.

ALMEIDA, Acir dos Santos. **Informação, delegação e processo legislativo: a política das medidas provisórias**. In 1933 textos para discussão. Rio de Janeiro: IPEA, fev. 2014.

_____. **Governo presidencial condicionado: delegação e participação legislativa na Câmara dos Deputados**. 2018. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

_____. **Gabinetes ministeriais da nova república (1985-2020): cargos, composição partidária e mudança**. In Nota técnica nº 53 da Diretoria de estudos e políticas do Estado, das instituições e da democracia – DIEST. Brasília: IPEA, out. 2021.

AMES, Barry. **The deadlock of democracy in Brazil**. 1 ed. Michigan: The University of Michigan Press, 2001.

AMORIM NETO, Octavio. **Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil**. Dados Revista de Ciências Sociais; Rio de Janeiro, v. 43, n. 3. 2000.

_____. Cabinets and coalitional presidentialism. In: AMES, B. (Ed.) **Routledge handbook of Brazilian politics**. New York: Routledge, 2019.

_____. **Presidencialismo e governabilidade nas américas**. 1 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

APOLÔNIO, Renan. **Declínio e queda da lista tríplice para procurador-Geral da República**. Consultor Jurídico, 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-abr-27/declinio-e-queda-da-lista-triplice-para-procurador-geral-da-republica/>

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Banco Central do Brasil: política monetária; o que é inflação; plano real. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/controleinflacao/planoreal>>. Acesso em 11/03/2024

BATISTA, Mariana; INÁCIO, Magna. **Formas de Governo e Relação Executivo-Legislativo nas Democracias Contemporâneas**. In: MENDONÇA, Ricardo Fabrino; CUNHA, Eleonora Schettini Martins. Introdução à teoria democrática: conceitos, histórias, instituições e questões transversais. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2018. p. 115-132.

BERTHOLINI, Frederico; PEREIRA, Carlos. **Pagando o preço de governar: custos de gerência de coalizão no presidencialismo brasileiro**. Revista de Administração Pública FGV; Rio de Janeiro, jul-ago, 2017.

BOBBIO, Norberto. **As teorias das formas de governo na história do pensamento político**. 1 ed. Tradução: Luiz Sérgio Henriques. São Paulo: Edipro, 2017.

BRESSR-PEREIRA, Luiz Carlos; NAKANO, Yoshiaki. Hiperinflação e estabilização no Brasil: o primeiro Plano Collor. Brazil. J. Polit. Econ. 11 (4), oct-dez 1991. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0101-31571991-0895>.

CINTRA, Antônio Octávio. **O sistema de governo no Brasil**. In AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio. Sistema político brasileiro: uma introdução. 3. ed. São Paulo: Unesp, 2015, p. 35-58.

D'ARAÚJO, Maria Celina; RIBEIRO, Guilherme Leite. **Trajetória socioeducacional dos ministros brasileiros na Nova República (1985-2014)**. Revista de Sociologia e Política, v. 26, n 65, 39-61, mar 2018.

DAHL, Robert A. **A democracia e seus críticos**. 1. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

_____. **Poliarquia: participação e oposição**. 1 ed., 4 reimpr. São Paulo: Editora da UNESP, 2022.

_____. **Sobre a democracia**. 1. ed. Brasília: editora UNB, 2001.

DOWNS, Anthony. **Uma teoria econômica da democracia**. 1 ed., 1 reimpr. São Paulo: Editora da UNESP, 1999.

DUVERGER, Maurice. **Os partidos políticos**. Rio de Janeiro: Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1970.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Constituição e governabilidade**. Revista de Informação Legislativa. Brasília, a. 31, n. 123, jul./set., 1994, p. 219-227.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Bases institucionais do presidencialismo de coalizão**. São Paulo: Lua Nova, n 44, 1998.

_____. **Executivo e legislativo na nova ordem constitucional**. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

_____. **Política orçamentária no presidencialismo de coalizão**. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

FIGUEIREDO, Argelina. **Government coalitions in Brazilian democracy**. Brazilian Political Science Review, v. 1, n. 2, p. 182-216, 2007.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. VALENTE, Ana Luiza (1999). **Governabilidade e concentração de poder institucional: o governo FHC**. *Tempo Social*, 11(2), 49–62. <https://doi.org/10.1590/S0103-20701999000200004>

FLEURY, Sabino. **Modalidades e procedimentos de votação nas modernas casas legislativas**. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (orgs). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, p. 175-179.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. **Nem ortodoxia nem populismo: o Segundo Governo Vargas e a economia brasileira**. Dossiê: 1946-1964: A experiência democrática no Brasil. Tempo, Rio de Janeiro, v. 14, p. 28-58, jun. 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1413-77042010000100002>. Acesso em 11/02/2025.

GARCIA, Joice Godoi. **Coalizões de governo: uma medida de concentração alternativa**. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, v. 22, n. 72, maio/ago. 2017, 296-311.

GROFF, Paulo Vargas. **Modelos de parlamentarismo: inglês, alemão e francês**. Revista de Informação Legislativa. Brasília, a. 40, n. 160, 137-146, out./dez. 2003. Disponível em:

<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/910/R160-11.pdf?sequence=4&isAllowed=y>.

GUIMARÃES, Luís Gustavo Faria. **O presidencialismo de coalizão no Brasil**. 1. ed. São Paulo: Editora Edgard Blücher Ltda, 2020.

HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. **O Federalista**. Tomo Terceiro. Rio de Janeiro: Typ. Imp. e Const. de J. Villeneuve e Comp., 1840. Os volumes traduzidos para o português estão disponíveis em: <https://bd.camara.leg.br/bd/items/341cc0dd-d6cd-4e25-b793-6718647d927f>

HIROI, Taeko; NEIVA, Pedro. **O cálculo do presidente ao nomear ministros no Brasil**. Revista de administração pública, FGV, Rio de Janeiro, 2021.

HOLMES, Stephen; SUSTEIN, Cass R. **O custo dos direitos: por que a liberdade depende dos impostos**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2019.

HORBACH, Carlos Bastide. **O parlamentarismo no Império do Brasil (II): representação e democracia**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, a. 44, n. 174, p. 213-231, abr./jun. 2007.

HUME, David. **História da Inglaterra: da invasão de Júlio César à Revolução de 1688**. 2. ed. São Paulo: Unesp, 2017.

HUNTINGTON, Samuel. 1994. **A terceira onda: a democratização no final do século XX**. São Paulo: Ática, 1994.

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

INÁCIO, Magna; BATISTA, Mariana. **Formas de governo e relação Executivo-Legislativo nas democracias contemporâneas**. In: MENDONÇA, Ricardo Fabrino; CUNHA, Eleonora Shcettini Martins (org.). Introdução à teoria democrática: conceitos, histórias, instituições e questões transversais. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2018. p. 115-132.

_____. **Instituições políticas no Brasil: de caso a teoria.** In: BATISTA, M; RIBEIRO, E; ARANTES, R. (org.). **As teorias e o caso.** Santo André: EdUFABC, 2021. p. 501-538.

KIRSCHHEIMER, Otto. **A transformação dos sistemas partidários da Europa Ocidental.** Revista Brasileira de Ciência Política, nº 7. Brasília, abr. 2012.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem.** 1 ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

LIJPHART, Arend. **Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países.** 5 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2021.

LIMONGI, Fernando. **A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório.** CEBRAP; Novos Estudos, 76; 11-2006; p. 17-41.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. **Partidos políticos na câmara dos deputados: 1989-1994.** Dados. Revista de Ciências Sociais, v. 38, n. 3, p. 497-525, 1995.

LINZ, Juan José. **Presidencialismo ou parlamentarismo: faz alguma diferença?** In: LAMOUNIER, Bolivar. **A opção parlamentarista.** Sumaré: Editora Sumaré, 1991, p. 61-120.

LUZ, Joyce Hellen. **Agenda da coalizão: um estudo sobre o manejo das coalizões no sistema presidencialista brasileiro.** Tese (doutorado em ciência política); Universidade de São Paulo – USP, São Paulo, 2023.

MAINWARING, Scott, PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. 2023. **Por que as democracias da América Latina estão estagnadas?** *Journal of Democracy em português*, volume 12, número 1, São Paulo, junho de 2023.

MAINWARING, Scott. **Rethinking party systems in the third wave of democratization. The case of Brazil.** 1. ed. Sanford: Sanford University Press, 1999.

MAUERBERG JR., A. **Cabinet composition and assessment of a multiparty presidential system.** Tese de Doutorado. São Paulo: Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, 2016.

MELO, Natália Maria Leitão; SILVA, Mariana. **Diferentes, mas iguais? Padrões de disciplina partidária na Câmara e no Senado.** Recife: Revista Política Hoje, v. 21, n 1, 2012.

MENEGUELLO, Rachel. **Capítulo 4. Las elecciones brasileñas de 2010. Política nacional, fragmentación partidista y coaliciones.** In: SÁEZ, Manuel Alcántara; TAGINA, María Laura (Orgs.). *Processos políticos e eleitorais na América Latina (2010-2013)*. Buenos Aires: Eudeba, 2013.

MOISÉS, José Álvaro. **O desempenho do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão (1995-2006).** in *O papel do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2011, 135p.

MONTEIRO, Jorge Vianna (2008). **Governabilidade (I).** Revista De Administração Pública, 42(3), 611–624. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122008000300008>

NICOLAU, Jairo. **Disciplina partidária e base parlamentar na Câmara dos Deputados no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998).** Rio de Janeiro: Dados Revista de Ciências Sociais; v. 43, n 04, 2000.

_____. **Prefácio.** In: LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. *Como as democracias morrem*. 1 ed. Rio de janeiro: Zahar, 2018.

PALERMO, Vicente. **Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo.** Rio de Janeiro: Dados Revista de Ciências Sociais; v. 43, n 03, 2000.

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.

_____. **Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil.** Dados. 2003; 46(4): 735–71. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582003000400004>

PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. **Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America.** Cambridge: University Press, 2007, caps. I-IV.

PRZEWORSKI, Adam. **Crises da democracia.** 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2020.

REISMAN, Leonardo (2021). **Neuropolítica nas eleições de 2018: O PSL e o voto afetivo**. Revista Caderno Virtual IDP, v. 3, n. 52. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/cadernovirtual/article/view/6132>.

SANTOS, Fabiano. **O poder legislativo no presidencialismo de coalisão**. 1 ed. Belo Horizonte-Rio de Janeiro: Editora UFMG – IUPERJ, 2003.

SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio Pereira. **Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

SCHNEIDER, Bem Ross. **A privatização no governo Collor: triunfo do liberalismo ou colapso do Estado desenvolvimentista?** Brazil. J. Polit. Econ. 12 (1), jan-mar, 1992. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rep/a/Ht4FCdXQtkmbGKSm9LS8JnC/?lang=pt>

SCOTT, Mainwaring; SHUGART, Matthew Soberg. **Presidencialism and democracy in Latin America: rethinking the terms of the debate**. In: SCOTT, Mainwaring; SHUGART, Matthew Soberg. (Orgs.). **Presidencialism and democracy in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997, p. 12-54.

SHUGART, M. S. **Presidentialism, Parliamentarism, and the provision of collective goods in less-developed countries**. Constitutional Political Economy, n.10, p.53-88, 1999.

SILVA, Luiz Inácio Lula. **Carta ao povo brasileiro** (2002). Disponível em < <https://fpabramo.org.br/wp-content/uploads/2010/02/cartaaopovobrasileiro.pdf>>. Acesso em 16/03/2025.

SILVA, Mariana Batista. **O mistério dos ministérios: a governança da coalizão no presidencialismo brasileiro**. 2014. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2014.

_____. **Who gets what and how does it matter? Importance-weighted portfolio allocation and coalition support in Brazil**. Journal of Politics in Latin America, 10(3), 99-134, 2018.

SOARES, Gláucio. **Reforma constitucional**. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (orgs). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, p. 192-196.

STROM, Kaare. **A Behavioral Theory of Competitive Political Parties**. American Journal of Political Science, Vol. 34, nº 2 (may, 1990), pp. 565-598.

_____. **Minority government and majority rule**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

TAVARES, Marcelo Leonardo. **Semipresidencialismo francês: a relação entre o “rei” e o “pequeno príncipe”**. Revista de Informação Legislativa: RIL, v. 55, n. 217, p. 65-83, jan./ mar. 2018. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/217/ril_v55_

WHEELAN, Charles. **Estatística: o que é, para que serve, como funciona**. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2016.

WOLLINETZ, Steven B. **Beyond the catch-all party: approaches to the study of parties and party organization in contemporary democracies**. In: GUNTHER, Richard; MONTERO, José; LINZ, Juan (Ed.). Political Parties: old concepts and new challenges. Oxford: Oxford University Press, 2002.

ZUCCO, C., Jr., BATISTA, M., e POWER, T. J. **Measuring portfolio salience using the BradleyTerry model: an illustration with data from Brazil**. Research & Politics, 1-8, jan-mar 2019.

APÊNDICE A

PAINEL DO ORÇAMENTO FEDERAL – CRITÉRIOS DE CONSULTA

Ano	Ano em relação ao qual o orçamento faz referência.
Esfera	Orçamentos fiscal e da seguridade social.
Órgão orçamentário	Não foi realizada nenhuma seleção. O próprio sistema seleciona todas as unidades orçamentárias contidas no orçamento do respectivo ano.
Informações apresentadas no resultado	Houve duas consultas. A primeira, do total do orçamento, que inclui despesas com <i>pessoal e encargos sociais, juros e encargos da dívida, outras despesas correntes, investimentos, inversões financeiras, amortização da dívida e reserva de contingência</i> . A segunda consulta selecionou exclusivamente o orçamento de investimento, onde estão inseridos os recursos <i>livres</i> .
Demais campos	Nos demais campos, nenhuma seleção foi realizada, ou seja, não houve modificação na pesquisa (Unidade orçamentária, Função, Subfunção, Programa, Ação, Tipo de ação, Localizador, Plano orçamentário, Modalidade de aplicação, Resultado primário, Fonte, IDUso, Origem do crédito e Objetivo).

Fonte: Elaboração própria.

APÊNDICE B

CÁLCULO ESTATÍSTICO (CORRELAÇÃO E REGRESSÃO) – PREFERÊNCIAS MINISTERIAIS X ORÇAMENTO

Abaixo estão descritas as correlações e as regressões calculadas entre as variáveis *preferências ministeriais* e *orçamento de investimentos* dos ministérios (previstos na dotação inicial). Elas apontam para a significância estatística do impacto para as duas variáveis:

		Correlações	
		<u>MinPreferencia</u>	<u>MinDI</u>
<u>MinPreferencia</u>	Correlação de Pearson	1	-,855**
	<u>Sig. (2 extremidades)</u>		,000
	N	19	19
<u>MinDI</u>	Correlação de Pearson	-,855**	1
	<u>Sig. (2 extremidades)</u>	,000	
	N	19	19

** . A correlação é significativa no nível 0,01 (2 extremidades).

Resumo do modelo				
<u>Modelo</u>	R	R quadrado	R quadrado ajustado	Erro padrão da estimativa
	,855	,732	,716	2,99906

a. Preditores: (Constante), MinDI

A correlação e a regressão são menores se relacionarmos as preferências ministeriais com os valores absolutos do orçamento para cada ministério, o que evidencia a razoabilidade do uso na pesquisa do critério *recursos livres* na construção da base de dados do controle orçamentário na formação ministerial:

Correlações

		<u>MinPreferencia</u>	<u>MinDIorçamttotal</u>
<u>MinPreferencia</u>	Correlação de Pearson	1	-,646**
	<u>Sig. (2 extremidades)</u>		,003
	N	19	19
<u>MinDIorçamttotal</u>	Correlação de Pearson	-,646**	1
	<u>Sig. (2 extremidades)</u>	,003	
	N	19	19

** . A correlação é significativa no nível 0,01 (2 extremidades).

Resumo do modelo

<u>Modelo</u>	R	R quadrado	R quadrado ajustado	Erro padrão da estimativa
	,646	,417	,383	4,42006

a. Preditores: (Constante), MinDIorçamttotal

APÊNDICE C

RELAÇÃO MINISTÉRIO, PARTIDO POLÍTICO E DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Ano	Órgão Orçamentário	Dotação	Dotação investimento	Partido	Rnk_orc	Rnk_orc_inv
2003	39000 - Ministério dos Transportes	BRL 11,180,082,285.00	BRL 3,147,408,737.00	PL	6	1
2003	56000 - Ministério das Cidades	BRL 3,112,183,590.00	BRL 1,884,354,447.00	PT	14	2
2003	53000 - Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional	BRL 6,617,226,773.00	BRL 1,834,546,400.00	PFS	8	3
2003	36000 - Ministério da Saúde	BRL 30,590,984,324.00	BRL 1,639,010,074.00	PT	2	4
2003	52000 - Ministério da Defesa	BRL 28,084,664,562.00	BRL 1,550,193,706.00	SP-IND	3	5
2003	30000 - Ministério da Justiça e Segurança Pública	BRL 4,013,703,127.00	BRL 642,109,425.00	SP-IND	11	6
2003	26000 - Ministério da Educação	BRL 18,037,343,186.00	BRL 619,810,031.00	PT	5	7
2003	44000 - Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima	BRL 1,388,089,362.00	BRL 271,431,345.00	PT	18	8
2003	49000 - Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar	BRL 2,178,969,414.00	BRL 256,311,710.00	PT	16	9
2003	51000 - Ministério do Esporte	BRL 375,966,032.00	BRL 250,480,940.00	PCdoB	22	10
2003	54000 - Ministério do Turismo	BRL 374,099,375.00	BRL 233,724,500.00	PTB	23	11
2003	22000 - Ministério da Agricultura e Pecuária	BRL 5,811,147,185.00	BRL 230,462,736.00	SP-IND	9	12
2003	24000 - Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação	BRL 3,326,826,823.00	BRL 203,290,210.00	PSB	13	13
2003	55000 - Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Comb	BRL 5,056,664,943.00	BRL 140,065,605.00	PT	10	14
2003	32000 - Ministério de Minas e Energia	BRL 2,956,800,285.00	BRL 136,212,642.00	PT	15	15
2003	28000 - Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços	BRL 1,134,644,980.00	BRL 105,764,882.00	SP-IND	19	16
2003	42000 - Ministério da Cultura	BRL 388,570,321.00	BRL 84,792,541.00	PV	21	17
2003	41000 - Ministério das Comunicações	BRL 2,114,000,990.00	BRL 84,349,021.00	PDT	17	18
2003	25000 - Ministério da Fazenda	BRL 9,762,048,203.00	BRL 64,721,476.00	PT	7	19
2003	33000 - Ministério da Previdência Social	BRL 104,703,709,995.00	BRL 51,706,049.00	PT	1	20
2003	38000 - Ministério do Trabalho e Emprego	BRL 20,748,250,972.00	BRL 28,471,876.00	PT	4	21
2003	35000 - Ministério das Relações Exteriores	BRL 1,052,362,826.00	BRL 16,776,090.00	SP-IND	20	22
2003	47000 - Ministério do Planejamento e Orçamento	BRL 3,451,359,745.00	BRL 12,385,074.00	PT	12	23
Total		BRL 266,459,699,298.00	BRL 13,488,379,517.00			

Ano	Órgão Orçamentário	Dotação	Dotação investimento	Partido	Rnk_orc	Rnk_orc_inv
2004	36000 - Ministério da Saúde	R\$ 36,528,670,103.00	R\$ 2,592,341,681.00	PT	2	1
2004	39000 - Ministério dos Transportes	R\$ 8,579,195,038.00	R\$ 2,388,531,581.00	PL	7	2
2004	53000 - Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional	R\$ 5,400,822,823.00	R\$ 1,109,790,625.00	PFS	10	3
2004	56000 - Ministério das Cidades	R\$ 2,568,177,333.00	R\$ 1,098,883,685.00	PT	15	4
2004	52000 - Ministério da Defesa	R\$ 28,068,982,114.00	R\$ 1,075,426,285.00	SP-IND	3	5
2004	26000 - Ministério da Educação	R\$ 17,303,144,820.00	R\$ 692,282,568.00	PT	5	6
2004	30000 - Ministério da Justiça e Segurança Pública	R\$ 4,009,369,025.00	R\$ 554,671,713.00	SP-IND	12	7
2004	49000 - Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar	R\$ 1,521,010,208.00	R\$ 273,663,435.00	PT	17	8
2004	54000 - Ministério do Turismo	R\$ 494,902,985.00	R\$ 262,864,369.00	PTB	21	9
2004	51000 - Ministério do Esporte	R\$ 358,201,298.00	R\$ 250,020,286.00	PCdoB	23	10
2004	24000 - Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação	R\$ 3,774,219,183.00	R\$ 209,544,500.00	PSB	13	11
2004	22000 - Ministério da Agricultura e Pecuária	R\$ 7,488,330,971.00	R\$ 189,366,657.00	SP-IND	9	12
2004	55000 - Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Comb	R\$ 8,188,856,031.00	R\$ 113,423,338.00	PT	8	13
2004	42000 - Ministério da Cultura	R\$ 464,455,882.00	R\$ 109,053,585.00	PV	22	14
2004	44000 - Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima	R\$ 1,517,519,345.00	R\$ 93,911,854.00	PT	18	15
2004	25000 - Ministério da Fazenda	R\$ 8,606,973,477.00	R\$ 87,045,637.00	PT	6	16
2004	28000 - Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços	R\$ 846,713,793.00	R\$ 68,847,127.00	SP-IND	20	17
2004	32000 - Ministério de Minas e Energia	R\$ 2,925,723,239.00	R\$ 68,024,714.00	PT	14	18
2004	33000 - Ministério da Previdência Social	R\$ 129,466,707,266.00	R\$ 47,295,725.00	PMDB	1	19
2004	35000 - Ministério das Relações Exteriores	R\$ 1,285,155,267.00	R\$ 39,059,000.00	SP-IND	19	20
2004	38000 - Ministério do Trabalho e Emprego	R\$ 27,334,176,531.00	R\$ 33,567,860.00	PT	4	21
2004	41000 - Ministério das Comunicações	R\$ 2,124,905,754.00	R\$ 19,337,855.00	PMDB	16	22
2004	47000 - Ministério do Planejamento e Orçamento	R\$ 5,177,459,462.00	R\$ 12,785,646.00	PT	11	23
Total		BRL 304,033,671,948.00	BRL 11,389,739,726.00			

Ano	Órgão Orçamentário	Dotação	Dotação investimento	Partido	Rnk_orc	Rnk_orc_inv
2005	39000 - Ministério dos Transportes	9,499,643,895	5,831,352,844	PL	8	1
2005	36000 - Ministério da Saúde	40,542,754,890	2,627,598,109	PMDB	2	2
2005	56000 - Ministério das Cidades	4,057,993,744	2,340,470,826	PP	15	3
2005	53000 - Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional	7,070,598,861	2,272,553,412	PSB	9	4
2005	52000 - Ministério da Defesa	32,273,794,037	1,424,581,037	PL	3	5
2005	26000 - Ministério da Educação	21,022,574,093	927,346,672	PT	5	6
2005	30000 - Ministério da Justiça e Segurança Pública	5,120,001,657	673,447,830	SP-IND	12	7
2005	24000 - Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação	5,128,321,035	662,107,698	PSB	11	8
2005	54000 - Ministério do Turismo	1,040,297,618	658,830,896	PTB	20	9
2005	25000 - Ministério da Fazenda	10,538,444,284	519,215,315	PT	7	10
2005	51000 - Ministério do Esporte	631,745,498	479,464,679	PCdoB	23	11
2005	49000 - Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar	2,494,256,435	465,511,927	PT	17	12
2005	22000 - Ministério da Agricultura e Pecuária	5,317,649,347	355,204,617	SP-IND	10	13
2005	55000 - Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Comb	15,961,440,416	192,693,806	PT	6	14
2005	33000 - Ministério da Previdência Social	145,949,015,999	151,575,584	PT	1	15
2005	41000 - Ministério das Comunicações	3,624,913,440	141,520,531	PMDB	16	16
2005	42000 - Ministério da Cultura	633,168,766	137,923,428	SP-IND	22	17
2005	44000 - Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima	2,136,908,512	132,490,750	PT	18	18
2005	28000 - Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços	909,499,404	107,988,990	SP-IND	21	19
2005	35000 - Ministério das Relações Exteriores	1,572,004,361	65,101,765	SP-IND	19	20
2005	32000 - Ministério de Minas e Energia	4,307,506,010	39,743,468	PMDB	13	21
2005	38000 - Ministério do Trabalho e Emprego	30,462,431,102	24,225,167	PT	4	22
2005	47000 - Ministério do Planejamento e Orçamento	4,304,686,395	18,758,447	PT	14	23
Total		BRL 354,599,649,799.00	BRL 20,249,707,798.00			

Ano	Órgão Orçamentário	Dotação	Dotação investimento	Partidos	Rnk_orc	Rnk_orc_inv
2006	39000 - Ministério dos Transportes	8,176,344,559	4,737,311,735	PL	9	1
2006	36000 - Ministério da Saúde	44,276,153,673	3,234,312,761	PMDB	2	2
2006	56000 - Ministério das Cidades	3,884,447,761	2,284,964,312	PP	16	3
2006	52000 - Ministério da Defesa	36,081,974,122	1,894,583,930	PL	3	4
2006	53000 - Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional	7,355,680,550	1,791,447,273	PSB	10	5
2006	26000 - Ministério da Educação	21,671,079,236	1,120,494,654	PT	5	6
2006	54000 - Ministério do Turismo	1,272,560,459	879,929,071	PTB	20	7
2006	30000 - Ministério da Justiça e Segurança Pública	5,153,296,006	617,046,393	SP-IND	12	8
2006	24000 - Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação	5,055,163,543	599,959,817	PSB	13	9
2006	49000 - Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar	3,045,882,841	597,289,371	PT	17	10
2006	51000 - Ministério do Esporte	886,462,175	464,938,296	PCdoB	22	11
2006	22000 - Ministério da Agricultura e Pecuária	5,755,808,304	442,948,702	SP-IND	11	12
2006	25000 - Ministério da Fazenda	10,331,856,669	340,712,909	PT	7	13
2006	55000 - Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate	21,282,637,884	216,590,284	PT	6	14
2006	33000 - Ministério da Previdência Social	167,534,103,683	198,986,183	PT	1	15
2006	42000 - Ministério da Cultura	714,735,396	130,493,311	SP-IND	23	16
2006	44000 - Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima	2,199,825,659	124,170,271	PT	18	17
2006	41000 - Ministério das Comunicações	3,986,586,778	110,035,594	PMDB	15	18
2006	28000 - Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços	1,002,315,938	99,727,348	SP-IND	21	19
2006	35000 - Ministério das Relações Exteriores	1,593,465,250	39,506,376	SP-IND	19	20
2006	47000 - Ministério do Planejamento e Orçamento	8,701,162,954	38,281,573	PT	8	21
2006	32000 - Ministério de Minas e Energia	4,489,259,578	30,002,675	PMDB	14	22
2006	38000 - Ministério do Trabalho e Emprego	32,898,761,310	24,808,954	PT	4	23
Total		BRL 397,349,564,328.00	BRL 20,018,541,793.00			

Ano	Órgão Orçamentário	Dotação	Dotação investimento	Partidos	Rnk_orc	Rnk_orc_inv
2007	39000 - Ministério dos Transportes	R\$ 10,768,509,300.00	R\$ 7,138,586,530.00	PR	8	1
2007	36000 - Ministério da Saúde	R\$ 49,699,230,970.00	R\$ 3,745,785,197.00	PMDB	2	2
2007	56000 - Ministério das Cidades	R\$ 4,894,976,374.00	R\$ 3,263,274,280.00	PP	15	3
2007	52000 - Ministério da Defesa	R\$ 40,122,657,557.00	R\$ 2,430,762,028.00	PT	3	4
2007	53000 - Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional	R\$ 8,218,869,639.00	R\$ 1,798,777,747.00	PMDB	9	5
2007	26000 - Ministério da Educação	R\$ 27,579,847,716.00	R\$ 1,592,570,039.00	PT	5	6
2007	54000 - Ministério do Turismo	R\$ 1,801,644,855.00	R\$ 1,384,760,500.00	PT	20	7
2007	24000 - Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação	R\$ 5,199,963,760.00	R\$ 999,124,769.00	PSB	14	8
2007	30000 - Ministério da Justiça e Segurança Pública	R\$ 6,863,302,360.00	R\$ 815,422,227.00	PT	10	9
2007	49000 - Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar	R\$ 3,296,484,163.00	R\$ 691,250,408.00	PT	17	10
2007	22000 - Ministério da Agricultura e Pecuária	R\$ 6,483,878,622.00	R\$ 537,121,006.00	PMDB	11	11
2007	51000 - Ministério do Esporte	R\$ 923,613,262.00	R\$ 468,268,494.00	PCdoB	22	12
2007	42000 - Ministério da Cultura	R\$ 915,789,102.00	R\$ 242,285,226.00	PV	23	13
2007	55000 - Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate	R\$ 24,316,920,484.00	R\$ 241,818,970.00	PT	6	14
2007	28000 - Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços	R\$ 1,121,617,562.00	R\$ 106,059,102.00	SP-IND	21	15
2007	44000 - Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima	R\$ 2,742,370,406.00	R\$ 85,351,428.00	PT	18	16
2007	41000 - Ministério das Comunicações	R\$ 4,568,015,467.00	R\$ 84,365,323.00	PMDB	16	17
2007	38000 - Ministério do Trabalho e Emprego	R\$ 35,278,287,000.00	R\$ 66,485,893.00	PDT	4	18
2007	25000 - Ministério da Fazenda	R\$ 13,145,469,072.00	R\$ 53,599,144.00	PT	7	19
2007	47000 - Ministério do Planejamento e Orçamento	R\$ 5,698,948,242.00	R\$ 52,880,076.00	PT	12	20
2007	32000 - Ministério de Minas e Energia	R\$ 5,393,924,919.00	R\$ 47,914,266.00	PMDB	13	21
2007	33000 - Ministério da Previdência Social	R\$ 190,314,626,455.00	R\$ 46,040,500.00	PT	1	22
2007	35000 - Ministério das Relações Exteriores	R\$ 1,953,514,926.00	R\$ 42,159,236.00	PT	19	23
Total		BRL 451,302,516,213.00	BRL 25,934,662,389.00			

Ano	Órgão Orçamentário	Dotação	Dotação investimento	Partidos	Rnk_orc	Rnk_orc_inv
2008	39000 - Ministério dos Transportes	R\$ 12,735,206,144.00	R\$ 9,062,256,139.00	PR	8	1
2008	56000 - Ministério das Cidades	R\$ 6,761,209,084.00	R\$ 5,350,917,666.00	PP	13	2
2008	53000 - Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional	R\$ 11,172,951,824.00	R\$ 4,079,690,162.00	PT	9	3
2008	36000 - Ministério da Saúde	R\$ 52,578,492,631.00	R\$ 3,303,989,141.00	PMDB	2	4
2008	52000 - Ministério da Defesa	R\$ 42,729,576,757.00	R\$ 3,246,737,544.00	PMDB	3	5
2008	26000 - Ministério da Educação	R\$ 31,714,041,624.00	R\$ 2,821,972,103.00	PT	5	6
2008	54000 - Ministério do Turismo	R\$ 2,667,915,384.00	R\$ 2,014,310,474.00	PT	19	7
2008	24000 - Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação	R\$ 5,895,865,145.00	R\$ 1,073,737,206.00	PSB	14	8
2008	30000 - Ministério da Justiça e Segurança Pública	R\$ 8,048,801,929.00	R\$ 1,032,113,506.00	PT	11	9
2008	51000 - Ministério do Esporte	R\$ 1,152,442,942.00	R\$ 895,471,275.00	PCdoB	23	10
2008	22000 - Ministério da Agricultura e Pecuária	R\$ 6,958,469,568.00	R\$ 753,373,593.00	PMDB	12	11
2008	49000 - Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar	R\$ 3,772,276,532.00	R\$ 616,387,495.00	PT	17	12
2008	28000 - Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços	R\$ 1,375,005,097.00	R\$ 196,374,723.00	SP-IND	21	13
2008	42000 - Ministério da Cultura	R\$ 1,155,621,695.00	R\$ 187,318,131.00	PV	22	14
2008	55000 - Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate	R\$ 28,602,315,366.00	R\$ 177,913,719.00	PT	6	15
2008	44000 - Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima	R\$ 2,953,155,012.00	R\$ 147,448,016.00	PT	18	16
2008	38000 - Ministério do Trabalho e Emprego	R\$ 38,115,069,591.00	R\$ 120,015,006.00	PDT	4	17
2008	25000 - Ministério da Fazenda	R\$ 14,234,134,920.00	R\$ 93,796,411.00	PT	7	18
2008	33000 - Ministério da Previdência Social	R\$ 209,474,699,355.00	R\$ 88,413,675.00	PT	1	19
2008	32000 - Ministério de Minas e Energia	R\$ 5,884,802,778.00	R\$ 64,141,233.00	PMDB	15	20
2008	47000 - Ministério do Planejamento e Orçamento	R\$ 8,583,372,061.00	R\$ 52,381,366.00	PT	10	21
2008	41000 - Ministério das Comunicações	R\$ 4,947,611,410.00	R\$ 42,715,485.00	PMDB	16	22
2008	35000 - Ministério das Relações Exteriores	R\$ 1,739,112,922.00	R\$ 38,569,180.00	PT	20	23
Total		BRL 503,252,149,771.00	BRL 35,460,043,249.00			

Ano	Órgão Orçamentário	Dotação	Dotação investimento	Partidos	Rnk_orc	Rnk_orc_inv
2009	39000 - Ministério dos Transportes	12,973,388,714	9,608,522,506	PR	8	1
2009	56000 - Ministério das Cidades	10,151,434,353	8,884,404,235	PP	11	2
2009	26000 - Ministério da Educação	40,524,634,534	4,967,284,669	PT	5	3
2009	53000 - Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional	12,961,614,527	4,653,865,900	PT	9	4
2009	52000 - Ministério da Defesa	51,381,906,855	4,110,037,328	PMDB	3	5
2009	36000 - Ministério da Saúde	59,519,469,731	3,528,816,249	PMDB	2	6
2009	54000 - Ministério do Turismo	3,028,153,050	2,150,741,282	PT	19	7
2009	24000 - Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação	5,978,666,854	1,379,970,821	PSB	16	8
2009	22000 - Ministério da Agricultura e Pecuária	7,638,998,776	1,172,207,990	PMDB	13	9
2009	51000 - Ministério do Esporte	1,400,523,284	1,006,549,903	PCdoB	22	10
2009	30000 - Ministério da Justiça e Segurança Pública	9,236,987,513	898,587,692	PT	12	11
2009	49000 - Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar	4,691,793,695	881,412,492	PT	17	12
2009	55000 - Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate	32,698,851,385	255,925,524	PT	6	13
2009	42000 - Ministério da Cultura	1,361,018,190	227,367,142	PV	23	14
2009	33000 - Ministério da Previdência Social	239,909,144,301	224,978,423	PT	1	15
2009	25000 - Ministério da Fazenda	19,359,173,151	181,181,047	PT	7	16
2009	28000 - Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços	1,595,815,151	172,473,317	SP-IND	21	17
2009	44000 - Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima	3,532,621,461	168,950,966	PT	18	18
2009	35000 - Ministério das Relações Exteriores	1,892,008,016	122,415,987	PT	20	19
2009	47000 - Ministério do Planejamento e Orçamento	11,461,461,633	108,302,568	PT	10	20
2009	41000 - Ministério das Comunicações	6,266,080,129	92,929,836	PMDB	15	21
2009	38000 - Ministério do Trabalho e Emprego	42,032,368,629	82,768,411	PDT	4	22
2009	32000 - Ministério de Minas e Energia	7,107,214,811	76,172,559	PMDB	14	23
Total		BRL 586,703,328,743.00	BRL 44,955,866,847.00			

Ano	Órgão Orçamentário	Dotação	Dotação investimento	Partidos	Rnk_orc	Rnk_orc_inv
2010	39000 - Ministério dos Transportes	17,648,183,420	13,409,973,712	PR	9	1
2010	52000 - Ministério da Defesa	59,006,895,802	7,470,910,313	PMDB	3	2
2010	56000 - Ministério das Cidades	15,361,731,974	7,306,512,775	PP	10	3
2010	26000 - Ministério da Educação	50,903,730,817	6,446,689,690	PT	4	4
2010	53000 - Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional	6,056,874,065	4,890,596,453	PT	15	5
2010	36000 - Ministério da Saúde	66,703,266,347	4,253,836,767	PMDB	2	6
2010	54000 - Ministério do Turismo	4,238,801,668	2,732,313,397	PT	17	7
2010	24000 - Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação	7,603,638,170	1,742,107,020	PSB	13	8
2010	22000 - Ministério da Agricultura e Pecuária	8,995,256,743	1,448,632,792	PMDB	12	9
2010	30000 - Ministério da Justiça e Segurança Pública	10,057,742,321	1,145,732,595	PT	11	10
2010	51000 - Ministério do Esporte	1,518,571,709	1,057,470,322	PCdoB	23	11
2010	49000 - Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar	4,539,538,165	894,620,121	PT	16	12
2010	58000 - Ministério da Pesca e Aquicultura	803,680,483	446,364,484	PT	24	13
2010	42000 - Ministério da Cultura	2,232,085,302	411,880,565	SP-IND	20	14
2010	55000 - Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate	38,926,287,018	347,847,073	PT	6	15
2010	25000 - Ministério da Fazenda	19,116,869,293	260,728,298	PT	7	16
2010	28000 - Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços	1,627,995,155	224,168,079	SP-IND	22	17
2010	47000 - Ministério do Planejamento e Orçamento	18,660,361,625	194,609,370	PT	8	18
2010	33000 - Ministério da Previdência Social	258,408,698,130	140,715,950	PT	1	19
2010	32000 - Ministério de Minas e Energia	7,185,153,616	132,208,281	PMDB	14	20
2010	44000 - Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima	3,521,708,469	90,270,174	SP-IND	18	21
2010	35000 - Ministério das Relações Exteriores	2,145,870,616	81,000,000	PT	21	22
2010	41000 - Ministério das Comunicações	3,010,161,530	46,701,431	PMDB	19	23
2010	38000 - Ministério do Trabalho e Emprego	46,523,590,583	40,934,261	PDT	5	24
Total		BRL 654,796,693,021.00	BRL 55,216,823,923.00			

Ano	Órgão Orçamentário	Dotação	Dotação investimento	Partidos	Rnk_orc	Rnk_orc_inv
2011	39000 - Ministério dos Transportes	21,299,468,695	16,940,091,043	PR	8	1
2011	26000 - Ministério da Educação	63,707,154,459	8,622,986,999	PT	3	2
2011	56000 - Ministério das Cidades	22,081,151,350	7,614,575,966	PP	7	3
2011	52000 - Ministério da Defesa	61,402,360,357	6,777,149,327	PMDB	4	4
2011	36000 - Ministério da Saúde	77,149,363,987	4,780,776,877	PT	2	5
2011	53000 - Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional	5,541,748,132	4,300,510,621	PSB	15	6
2011	54000 - Ministério do Turismo	3,715,361,199	2,644,014,832	PMDB	18	7
2011	30000 - Ministério da Justiça e Segurança Pública	11,235,561,197	1,434,264,810	PT	11	8
2011	51000 - Ministério do Esporte	2,470,406,497	1,411,920,294	PCdoB	20	9
2011	22000 - Ministério da Agricultura e Pecuária	9,291,563,048	1,212,294,359	PMDB	12	10
2011	24000 - Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação	7,448,211,905	1,180,889,903	PT	14	11
2011	49000 - Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar	4,453,572,928	1,047,768,526	PT	16	12
2011	25000 - Ministério da Fazenda	19,695,772,571	375,719,977	PT	9	13
2011	42000 - Ministério da Cultura	1,859,036,377	330,086,681	SP-IND	22	14
2011	58000 - Ministério da Pesca e Aquicultura	553,279,826	286,369,505	PT	24	15
2011	47000 - Ministério do Planejamento e Orçamento	16,322,738,543	271,531,508	PT	10	16
2011	55000 - Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate	42,997,392,104	237,823,969	PT	6	17
2011	32000 - Ministério de Minas e Energia	7,958,360,542	189,636,061	PMDB	13	18
2011	33000 - Ministério da Previdência Social	290,977,646,844	172,893,776	PMDB	1	19
2011	44000 - Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima	3,338,859,340	153,088,220	SP-IND	19	20
2011	41000 - Ministério das Comunicações	4,379,443,348	120,897,956	PT	17	21
2011	38000 - Ministério do Trabalho e Emprego	49,552,600,675	84,169,270	PDT	5	22
2011	28000 - Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços	1,782,467,579	67,280,337	PT	23	23
2011	35000 - Ministério das Relações Exteriores	2,213,844,665	64,365,000	SP-IND	21	24
Total		BRL 731,427,366,168.00	BRL 60,321,105,817.00			

Ano	Órgão Orçamentário	Dotação	Dotação investimento	Partidos	Rnk_orc	Rnk_orc_inv
2012	39000 - Ministério dos Transportes	22,388,470,289	17,624,240,585	SP-IND	7	1
2012	26000 - Ministério da Educação	74,280,373,427	12,113,511,874	PT	3	2
2012	36000 - Ministério da Saúde	91,754,806,614	9,498,054,963	PT	2	3
2012	52000 - Ministério da Defesa	64,794,765,301	9,127,533,931	PT	4	4
2012	56000 - Ministério das Cidades	22,010,370,703	8,923,272,886	PP	8	5
2012	53000 - Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional	7,702,917,323	6,076,952,489	PSB	15	6
2012	30000 - Ministério da Justiça e Segurança Pública	12,436,253,312	2,375,247,223	PT	10	7
2012	54000 - Ministério do Turismo	2,674,514,247	1,907,944,450	PMDB	20	8
2012	22000 - Ministério da Agricultura e Pecuária	10,376,929,928	1,825,238,609	PMDB	11	9
2012	24000 - Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação	8,485,606,284	1,722,400,829	SP-IND	12	10
2012	51000 - Ministério do Esporte	2,617,848,045	1,468,569,103	PCdoB	21	11
2012	55000 - Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Comb	55,129,821,734	1,142,835,846	PT	6	12
2012	49000 - Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar	5,035,372,170	1,101,179,685	PT	17	13
2012	42000 - Ministério da Cultura	2,130,549,414	645,402,381	SP-IND	22	14
2012	25000 - Ministério da Fazenda	21,306,835,968	591,798,541	PT	9	15
2012	33000 - Ministério da Previdência Social	329,784,715,600	263,689,100	PMDB	1	16
2012	28000 - Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços	3,364,760,593	204,833,791	PT	19	17
2012	44000 - Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima	3,647,818,647	200,871,827	SP-IND	18	18
2012	58000 - Ministério da Pesca e Aquicultura	324,534,113	125,848,454	PRB	24	19
2012	32000 - Ministério de Minas e Energia	8,038,326,438	112,346,732	PMDB	14	20
2012	38000 - Ministério do Trabalho e Emprego	61,273,837,152	89,043,339	PDT	5	21
2012	41000 - Ministério das Comunicações	5,492,082,026	80,074,150	PT	16	22
2012	35000 - Ministério das Relações Exteriores	2,069,628,931	59,000,000	SP-IND	23	23
2012	47000 - Ministério do Planejamento e Orçamento	8,225,542,823	39,248,638	PT	13	24
Total		BRL 825,346,681,082.00	BRL 77,319,139,426.00			

Ano	Órgão Orçamentário	Dotação	Dotação investimento	Partidos	Rnk_orc	Rnk_orc_inv
2013	39000 - Ministério dos Transportes	21,412,600,723	16,006,704,636	PR	9	1
2013	26000 - Ministério da Educação	81,286,804,881	12,857,507,136	PT	3	2
2013	56000 - Ministério das Cidades	25,635,223,677	10,942,878,771	PP	7	3
2013	36000 - Ministério da Saúde	99,272,350,163	9,741,667,688	PT	2	4
2013	52000 - Ministério da Defesa	67,819,439,947	9,253,533,492	PT	4	5
2013	53000 - Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional	9,108,053,297	7,462,745,223	PSB	15	6
2013	51000 - Ministério do Esporte	3,399,510,062	2,354,125,856	PCdoB	21	7
2013	54000 - Ministério do Turismo	2,727,150,407	2,224,756,252	PMDB	23	8
2013	30000 - Ministério da Justiça e Segurança Pública	11,680,303,909	2,157,418,415	PT	11	9
2013	24000 - Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação	9,424,086,384	1,601,043,191	SP-IND	14	10
2013	42000 - Ministério da Cultura	3,559,122,433	1,390,181,015	PT	20	11
2013	22000 - Ministério da Agricultura e Pecuária	10,566,237,145	1,354,749,374	PMDB	13	12
2013	49000 - Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar	5,330,640,452	1,174,977,937	PT	16	13
2013	25000 - Ministério da Fazenda	24,344,044,796	1,105,949,334	PT	8	14
2013	55000 - Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combat	62,150,752,391	986,387,877	PT	6	15
2013	62000 - Secretaria de Aviação Civil	4,241,170,727	668,548,109	SP-IND	19	16
2013	68000 - Ministério de Portos e Aeroportos	1,423,782,767	542,344,109	PSB	25	17
2013	58000 - Ministério da Pesca e Aquicultura	630,004,245	335,228,106	PRB	26	18
2013	47000 - Ministério do Planejamento e Orçamento	13,662,925,156	279,611,377	PT	10	19
2013	28000 - Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços	2,747,696,032	244,584,277	PT	22	20
2013	41000 - Ministério das Comunicações	5,315,495,060	192,804,186	PT	17	21
2013	44000 - Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima	4,456,461,899	191,693,751	SP-IND	18	22
2013	32000 - Ministério de Minas e Energia	10,896,369,414	187,684,135	PMDB	12	23
2013	33000 - Ministério da Previdência Social	362,356,791,985	170,657,309	PMDB	1	24
2013	64000 - Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania	366,621,488	122,661,063	PT	27	25
2013	38000 - Ministério do Trabalho e Emprego	63,045,984,026	89,430,141	PDT	5	26
2013	65000 - Ministério das Mulheres	188,841,517	68,094,460	PT	28	27
2013	35000 - Ministério das Relações Exteriores	2,247,029,192	40,174,500	SP-IND	24	28
2013	67000 - Ministério da Igualdade Racial	54,660,215	7,791,680	PT	29	29
Total		BRL 909,350,154,390.00	BRL 83,755,933,400.00			

Ano	Órgão Orçamentário	Dotação	Dotação investimento	Partidos	Rnk_orc	Rnk_orc_inv
2014	39000 - Ministério dos Transportes	21,068,400,360	15,573,787,857	PT	9	1
2014	26000 - Ministério da Educação	94,490,611,520	14,066,679,937	PMDB	3	2
2014	56000 - Ministério das Cidades	26,706,655,445	10,016,700,749	PT	7	3
2014	36000 - Ministério da Saúde	106,019,264,465	9,816,165,834	PSB	2	4
2014	52000 - Ministério da Defesa	74,017,108,772	9,384,917,693	PT	4	5
2014	53000 - Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional	9,318,419,553	7,379,809,531	PT	15	6
2014	30000 - Ministério da Justiça e Segurança Pública	11,962,736,692	1,955,423,027	PMDB	12	7
2014	51000 - Ministério do Esporte	2,277,912,655	1,379,582,526	PT	23	8
2014	24000 - Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação	9,520,264,850	1,302,907,842	PDT	14	9
2014	22000 - Ministério da Agricultura e Pecuária	10,379,621,341	1,106,682,768	PCdoB	13	10
2014	54000 - Ministério do Turismo	1,464,180,222	1,024,353,009	PT	24	11
2014	55000 - Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combat	68,607,635,321	894,083,738	PT	5	12
2014	25000 - Ministério da Fazenda	25,998,883,674	853,083,028	PMDB	8	13
2014	62000 - Secretaria de Aviação Civil	3,775,940,578	709,303,849	PT	18	14
2014	49000 - Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar	4,897,205,500	667,271,257	PT	16	15
2014	68000 - Ministério de Portos e Aeroportos	1,306,465,613	606,006,794	SP-IND	25	16
2014	42000 - Ministério da Cultura	3,274,836,401	515,498,790	PT	19	17
2014	47000 - Ministério do Planejamento e Orçamento	19,154,319,533	193,391,364	PT	10	18
2014	58000 - Ministério da Pesca e Aquicultura	428,097,269	189,336,738	PT	26	19
2014	44000 - Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima	3,121,834,707	174,179,319	PT	20	20
2014	28000 - Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços	2,789,926,432	167,509,022	PMDB	21	21
2014	33000 - Ministério da Previdência Social	401,739,779,957	147,729,987	PR	1	22
2014	64000 - Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania	317,527,886	135,189,765	SP-IND	27	23
2014	32000 - Ministério de Minas e Energia	4,811,366,916	134,778,049	PP	17	24
2014	38000 - Ministério do Trabalho e Emprego	68,159,327,641	107,791,242	PSB	6	25
2014	65000 - Ministério das Mulheres	217,226,565	74,029,786	SP-IND	28	26
2014	41000 - Ministério das Comunicações	12,958,669,352	59,846,198	PT	11	27
2014	35000 - Ministério das Relações Exteriores	2,345,081,277	30,211,266	PRB	22	28
2014	69000 - Ministério do Empreendedorismo, da Microempresa e da Empresa de	73,131,944	13,216,679		29	29
2014	67000 - Ministério da Igualdade Racial	56,708,186	11,693,429	SP-IND	30	30
Total		BRL 991,259,140,627.00	BRL 78,691,161,073.00			

Ano	Órgão Orçamentário	Dotação	Dotação investimento	Partidos	Rnk_orc	Rnk_orc_in
2015	26000 - Ministério da Educação	103,363,287,099	14,223,159,073	SP-IND	3	1
2015	39000 - Ministério dos Transportes	19,908,400,408	14,140,503,224	PR	10	2
2015	56000 - Ministério das Cidades	33,239,294,128	11,130,783,490	PSD	7	3
2015	52000 - Ministério da Defesa	81,574,316,460	11,129,093,718	PT	4	4
2015	36000 - Ministério da Saúde	121,011,373,943	10,409,511,674	PT	2	5
2015	53000 - Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional	6,983,945,231	5,093,781,335	PP	15	6
2015	51000 - Ministério do Esporte	3,301,259,858	2,361,553,488	PRB	20	7
2015	30000 - Ministério da Justiça e Segurança Pública	12,753,992,648	1,642,879,981	PT	11	8
2015	22000 - Ministério da Agricultura e Pecuária	11,737,682,086	1,419,620,625	PMDB	12	9
2015	54000 - Ministério do Turismo	1,894,772,759	1,372,673,681	PMDB	24	10
2015	49000 - Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar	5,838,745,168	1,050,953,072	PT	16	11
2015	24000 - Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação	9,809,478,878	975,239,011	PCdoB	14	12
2015	25000 - Ministério da Fazenda	31,850,654,936	940,792,370	SP-IND	8	13
2015	62000 - Secretaria de Aviação Civil	5,378,285,258	886,477,339	PMDB	17	14
2015	68000 - Ministério de Portos e Aeroportos	1,098,966,660	614,258,000	PMDB	25	15
2015	55000 - Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate	75,333,550,547	500,366,879	PT	5	16
2015	58000 - Ministério da Pesca e Aquicultura	773,151,677	445,014,549	PMDB	26	17
2015	42000 - Ministério da Cultura	3,329,144,550	395,748,039	PT	19	18
2015	28000 - Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços	3,299,339,576	279,618,025	PTB	21	19
2015	64000 - Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania	389,982,603	183,556,380	PT	27	20
2015	44000 - Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima	3,168,547,002	165,550,201	SP-IND	22	21
2015	38000 - Ministério do Trabalho e Emprego	73,398,649,127	145,135,531	PDT	6	22
2015	32000 - Ministério de Minas e Energia	4,424,778,351	142,590,918	PMDB	18	23
2015	65000 - Ministério das Mulheres	260,387,406	119,781,646	PT	28	24
2015	33000 - Ministério da Previdência Social	450,665,958,277	116,414,915	PT	1	25
2015	41000 - Ministério das Comunicações	11,337,237,074	80,555,016	PT	13	26
2015	35000 - Ministério das Relações Exteriores	2,484,502,384	54,494,042	SP-IND	23	27
2015	47000 - Ministério do Planejamento e Orçamento	21,320,016,039	49,587,410	SP-IND	9	28
2015	69000 - Ministério do Empreendedorismo, da Microempresa e da Empresa de	99,812,527	17,185,438	PSD	29	29
2015	67000 - Ministério da Igualdade Racial	75,232,571	16,504,069	SP-IND	30	30
Total		BRL 1,100,104,745,231.00	BRL 80,103,383,139.00			

Ano	Órgão Orçamentário	Dotação	Dotação investimento	Partidos	Rnk_orc	Rnk_orc_in
2016	39000 - Ministério dos Transportes	13,859,378,737	8,287,842,951	PR	8	1
2016	52000 - Ministério da Defesa	82,058,369,206	7,755,102,439	PCdoB	4	2
2016	36000 - Ministério da Saúde	118,472,839,832	6,655,240,258	PMDB	2	3
2016	26000 - Ministério da Educação	99,788,884,740	6,258,632,564	SP-IND	3	4
2016	53000 - Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional	5,618,524,968	3,947,787,774	PP	17	5
2016	56000 - Ministério das Cidades	12,834,504,604	3,492,954,329	PSD	9	6
2015	22000 - Ministério da Agricultura e Pecuária	11,737,682,086	1,419,620,625	PMDB	13	7
2016	30000 - Ministério da Justiça e Segurança Pública	12,683,904,288	930,840,515	PT	10	8
2016	22000 - Ministério da Agricultura e Pecuária	12,440,568,974	910,126,394	PMDB	11	9
2016	68000 - Ministério de Portos e Aeroportos	1,262,437,195	884,655,819	PMDB	24	10
2016	51000 - Ministério do Esporte	1,746,903,414	825,939,726	PRB	23	11
2016	25000 - Ministério da Fazenda	25,283,049,288	728,016,321	SP-IND	6	12
2016	24000 - Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação	9,093,667,223	658,443,497	PMDB	15	13
2016	54000 - Ministério do Turismo	851,355,145	514,905,854	PMDB	25	14
2016	49000 - Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar	3,715,869,910	315,975,610	PT	18	15
2016	55000 - Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate	78,330,327,944	273,976,841	PT	5	16
2016	47000 - Ministério do Planejamento e Orçamento	12,385,937,524	272,269,707	SP-IND	12	17
2016	28000 - Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços	3,069,650,653	255,448,515	PTB	19	18
2016	62000 - Secretaria de Aviação Civil	19,195,185,769	255,358,767	SP-IND	7	19
2016	42000 - Ministério da Cultura	2,350,905,724	196,118,454	PT	22	20
2016	40000 - Ministério do Trabalho e Emprego	586,980,348,250	167,290,424	PT	1	21
2016	44000 - Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima	2,953,909,235	128,014,191	SP-IND	21	22
2016	57000 - Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos	487,623,428	97,794,129	SP-IND	26	23
2016	32000 - Ministério de Minas e Energia	9,102,671,481	79,471,563	PMDB	14	24
2016	41000 - Ministério das Comunicações	6,402,125,444	72,686,537	PDT	16	25
2016	35000 - Ministério das Relações Exteriores	2,980,955,727	21,884,401	SP-IND	20	26
Total		BRL 1,135,687,580,789.00	BRL 45,406,398,205.00			

Ano	Órgão Orçamentário	Dotação	Dotação investimento	Partidos	Rnk_orc	Rnk_orc_in
2017	39000 - Ministério dos Transportes	28,031,948,824	12,588,765,823	PR	6	1
2017	52000 - Ministério da Defesa	94,837,003,786	9,915,919,365	PPS	4	2
2017	36000 - Ministério da Saúde	125,380,885,441	7,030,052,965	PP	2	3
2017	56000 - Ministério das Cidades	16,284,527,449	6,663,348,399	PSDB	8	4
2017	26000 - Ministério da Educação	107,517,408,946	6,607,706,026	DEM	3	5
2017	53000 - Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional	7,536,974,286	5,408,895,342	PMDB	13	6
2017	30000 - Ministério da Justiça e Segurança Pública	14,286,557,723	1,333,553,860	PSDB	10	7
2017	22000 - Ministério da Agricultura e Pecuária	12,349,054,286	1,159,821,527	PP	11	8
2017	24000 - Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação	15,647,132,438	1,002,547,451	PSD	9	9
2017	51000 - Ministério do Esporte	1,482,420,065	775,737,735	PMDB	19	10
2017	25000 - Ministério da Fazenda	25,279,381,152	701,494,808	SP-IND	7	11
2017	54000 - Ministério do Turismo	815,167,264	488,749,725	PMDB	20	12
2017	55000 - Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate	661,589,231,277	406,098,509	PMDB	1	13
2017	42000 - Ministério da Cultura	2,703,380,882	376,243,538	PPS	17	14
2017	47000 - Ministério do Planejamento e Orçamento	7,951,724,023	253,208,110	PMDB	12	15
2017	44000 - Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima	3,975,510,512	221,248,310	SP-IND	15	16
2017	40000 - Ministério do Trabalho e Emprego	83,375,209,457	99,404,246	PTB	5	17
2017	28000 - Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços	2,693,472,830	82,490,902	PRB	18	18
2017	32000 - Ministério de Minas e Energia	4,035,421,455	68,202,865	PSB	14	19
2017	35000 - Ministério das Relações Exteriores	3,582,300,761	26,684,932	PSDB	16	20
2017	49000 - Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar	68,000,000	0	PMDB	21	21
Total		BRL 1,219,422,712,857.00	BRL 55,210,174,438.00			

Ano	Órgão Orçamentário	Dotação	Dotação investimento	Partidos	Rnk_orc	Rnk_orc_inv
2018	39000 - Ministério dos Transportes	22,391,468,101	9,811,628,422	PR	7	1
2018	52000 - Ministério da Defesa	100,664,996,276	7,641,011,434	SP-IND	4	2
2018	36000 - Ministério da Saúde	130,838,504,202	5,425,999,764	PP	2	3
2018	26000 - Ministério da Educação	107,545,061,687	4,518,515,001	DEM	3	4
2018	53000 - Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional	6,672,511,311	4,475,982,551	PMDB	14	5
2018	56000 - Ministério das Cidades	11,143,030,885	4,097,528,105	PP	11	6
2018	30000 - Ministério da Justiça e Segurança Pública	15,891,237,956	1,392,484,638	SP-IND	8	7
2018	22000 - Ministério da Agricultura e Pecuária	11,608,002,723	902,044,908	PP	10	8
2018	54000 - Ministério do Turismo	1,101,598,334	808,078,775	PMDB	20	9
2018	51000 - Ministério do Esporte	1,350,185,689	654,001,032	PMDB	19	10
2018	24000 - Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação	12,723,743,296	549,319,002	PSD	9	11
2018	25000 - Ministério da Fazenda	30,644,472,137	444,962,097	SP-IND	6	12
2018	42000 - Ministério da Cultura	2,523,883,310	228,150,832	SP-IND	18	13
2018	55000 - Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate	699,544,575,958	164,217,133	PMDB	1	14
2018	47000 - Ministério do Planejamento e Orçamento	7,166,261,630	115,865,846	PMDB	12	15
2018	28000 - Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços	2,838,829,002	107,371,927	PRB	17	16
2018	81000 - Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania	392,391,594	77,820,068	SP-IND	21	17
2018	32000 - Ministério de Minas e Energia	7,051,672,666	77,062,712	SP-IND	13	18
2018	44000 - Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima	3,494,986,316	68,336,035	SP-IND	15	19
2018	40000 - Ministério do Trabalho e Emprego	90,528,747,064	64,182,618	PTB	5	20
2018	35000 - Ministério das Relações Exteriores	3,107,288,577	61,540,532	SP-IND	16	21
Total		BRL 1,269,223,448,714.00	BRL 41,686,103,432.00			