



Universidade de Brasília  
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de  
Políticas Públicas  
Departamento de Economia

**BERNARDO CIMENTI ROCHA STRUFALDI**

**CUSTO DE FORMAÇÃO DE COALIZÕES NO  
PRESIDENCIALISMO BRASILEIRO**

Brasília – DF 2023

BERNARDO CIMENTI ROCHA STRUFALDI

**CUSTO DE FORMAÇÃO DE COALIZÕES NO  
PRESIDENCIALISMO BRASILEIRO**

Monografia Apresentada ao  
Departamento de Economia como  
requisito parcial à obtenção do  
título de Bacharel em Economia.

Professor Orientador: Professor  
Doutor Maurício Soares Bugarin

Brasília – DF 2023



BERNARDO CIMENTI ROCHA STRUFALDI

**CUSTO DE FORMAÇÃO DE COALIZÕES NO PRESIDENCIALISMO  
BRASILEIRO**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão do  
Curso de Economia da Universidade de Brasília do (a) aluno (a)

**Bernardo Cimenti Rocha Strufaldi**

Professor Doutor  
Maurício Soares Bugarin  
Professor-Orientador

Professor Doutor Frederico  
Bertholini Santos Rodrigues  
Professor-Examinador

Brasília, 07 de julho de 2023

Como esse é o único espaço em mais anos de graduação do que gostaria de admitir que foi dedicado para eu inserir um mínimo de subjetividade, pretendo usá-lo. Quando comecei em economia, me decepcionei. Hoje percebo que muitas de minhas reclamações eram apenas projeções muitas (algumas?) vezes injustas. Hoje consigo dizer que essa graduação foi a coisa mais difícil que já fiz, mas percebo também que a dificuldade é muito menos na graduação em si, e mais em continuar sendo um ser humano funcional, amigo, filho, irmão e cidadão (especialmente um cidadão brasileiro) *enquanto* se forma. Eu avalio minha trajetória na graduação como mediana, foi um grande choque para mim me descobrir mediano, porém, olhando para o passado, fica tênue o limite entre os momentos que eu não queria entregar mais de mim, e os momentos que eu realmente não conseguia. Agora ao fim desse trabalho tenho duas sensações que aconteceram paralelamente em apenas poucas vezes nesses últimos anos: sei que dei o melhor de mim, e estou satisfeito com o resultado. Essa dedicatória é então à Economia, que é tão somente o que eu digo dela, e como o que eu digo dela diz somente sobre mim, quero falar que a Economia pode ser incrível e mágica para quem tenta. Eu tentei.

## AGRADECIMENTOS

A vocês que direta ou indiretamente contribuíram para a realização desse projeto. Primeiramente muito obrigado a meus pais, que por esses anos todos limpavam todo o caminho para mim, para que eu pudesse focar. Obrigado ao Gustavo e Matheus, por **tudo**. Obrigado à Júlia, por me apoiar sempre e muito. Obrigado ao Emanuel, que mesmo em outro curso continuou a integrar minha graduação. Obrigado à Luana, pelos perrengues divididos. Obrigado aos integrantes dos Intocáveis: Caputo, Adnet, Renam, Dantas e Henrique, vocês já são tanta parte de quem eu sou que esse trabalho é de vocês também. Obrigado ao Pp, pelos últimos 22 anos. Obrigado aos meus avós, pelos almoços caminhadas e conversas. Obrigado à Paula Passador, que mesmo se não tivesse ajudado em nada eu teria que agradecer só por ela ser ela. Obrigado à Duda e ao Rô, pelo carinho e apoio enorme e de diversas formas nos últimos meses. Obrigado ao Professor Bugarin, sem o qual literalmente esse projeto não existiria. Obrigado ao Frederico Bertholini, dono dos ombros sobre os quais vimos (um pouquinho) mais longe. Obrigado também ao Abel Ferreira, pelas alegrias proporcionadas nos últimos anos.

## Sumário

|   |           |
|---|-----------|
| <b>1. Introdução</b>                    | <b>7</b>  |
| <b>2. Referencial Teórico</b>           | <b>9</b>  |
| 2.1 O Presidencialismo                  | 9         |
| 2.2 Governo de Coalizão                 | 11        |
| 2.3 Estratégias de formação de coalizão | 13        |
| <b>3. O Orçamento Impositivo</b>        | <b>18</b> |
| 3.1 A trajetória Legislativa            | 19        |
| <b>4. O Índice de Custo de Governo</b>  | <b>21</b> |
| 4.1 Variáveis Seleccionadas             | 22        |
| 4.1.1 Quantidade de Ministérios         | 22        |
| 4.1.2 Emendas ao orçamento              | 24        |
| 4.1.3 Orçamento Ministerial             | 26        |
| <b>5. Metodologia</b>                   | <b>27</b> |
| 5.1 Resultados Obtidos                  | 28        |
| <b>6. Conclusões</b>                    | <b>31</b> |
| <b>7. Referências Bibliográficas</b>    | <b>34</b> |
| <b>8. ANEXO 1</b>                       | <b>36</b> |

**Resumo:** O presente artigo tem por objetivo definir como se forma o custo de gestão de coalizão dentro do presidencialismo brasileiro. Dentro dessa análise, o destaque recai sobre o papel do presidente em suas tentativas de gerir suas relações com o poder Legislativo. Busca-se utilizar a teoria para explicar as relações causais entre o sistema presidencialista e os custos de negociação encontrados pelo Presidente ao executar sua estratégia de gestão de coalizão e, por fim, quantificar qual o impacto do contexto político da tomada de decisão do presidente no custo final de sua estratégia.

**Palavras chave:** *Presidencialismo, Coalizão, Orçamento Público, Democracia, Negociações.*

**Abstract:** The present article sets to conceptually define the presidential system, explaining it's repercussions in the political agents' incentives, especially the ones from the Executive and Legislative branches. In this analysis, the focus is on the president's attempts to manage his relationships with the Congress. The political theory is used to explain the cause-consequence relations between the presidential system and the negotiation costs faced by the President when executing his coalition management strategy. At last, this article sets out to quantify the impact of the political context in which the president takes decisions on the negotiation costs faced by him.

**Key words:** *Presidentialism, Coalition, Public Budget, Democracy, Bargaining.*

## 1. Introdução

Ao observar a trajetória da democracia brasileira no século XXI, especialmente a partir de 2013, o que se percebe é um caminho conturbado e incerto. Nos últimos 10 anos o Brasil assistiu a manifestações nacionais contra preços de passagens, um *impeachment*, uma greve geral de caminhoneiros, uma prisão de um candidato à presidência, uma tentativa de assassinato de outro, o mandato presidencial com maior número de pedidos de *impeachment* da história, e talvez o ápice da polarização e incerteza, com as acirradas eleições de 2022 e a tentativa de golpe de Estado de 8 de janeiro de 2023.



Dentro desse cenário, é natural surgirem questionamentos sobre as atribuições e performances do papel individual mais importante dentro do sistema político brasileiro: o Presidente da República. Pois, apesar de esse ter sido o sistema político outorgado pelo golpe militar da República em 1889, e desde então pouquíssimas vezes questionado, existe uma ampla discussão teórica na qual são levantadas características do cerne presidencialista que resultam, invariavelmente, em instabilidades e polarização.

Dentro do sistema adotado, as tomadas de decisão do presidente são o ponto de partida para que se compreenda a relação entre executivo e legislativo, e o quão fluida ou custosa é a “irrigação” da política. A aprovação ou não de vitórias no Legislativo vai depender da estratégia presidencial de formação de uma base aliada, dados os resultados das eleições.

Tendo como premissa a importância de negociações e barganhas entre o presidente e o congresso para o funcionamento equilibrado da política em uma democracia presidencialista, a observação da trajetória democrática nos últimos dez anos mostra ainda mais indícios de desgastes no funcionamento do sistema político.

Desde os primeiros confrontos entre a presidente Dilma Rousseff e o então presidente da Câmara dos Deputados Eduardo Cunha em 2015, a relação entre o legislativo e o executivo, aparentemente, vem se transformando. O que se observa é um destaque cada vez maior dos congressistas nas decisões acerca do orçamento, que segue uma trajetória de enrijecimento.

Não apenas o congresso ganha destaque e autonomia, como o Presidente também enfrenta, dentro do congresso, o fenômeno do voto dividido. Nesse fenômeno os eleitores, buscando minimizar seus riscos, elegem para o Legislativo candidatos que se opõem ideologicamente ao presidente, resultando na necessidade de que o presidente negocie com uma base de amplo espectro ideológico (Bugarin, 1999).

Assim, levantando todas as crises e atritos que o sistema presidencialista abrigou na democracia brasileira nos últimos dez anos, assim como choques externos e o movimento interno legislativo de trabalhar por mais autonomia orçamentária e institucional, pode-se imaginar que as estratégias do Presidente da República seguem uma tendência de se tornarem mais custosas.

O presente estudo se propõe a, primeiramente, entender como se relacionam as características estruturais do presidencialismo brasileiro com as decisões que o Presidente precisa tomar na formação e gestão de sua coalizão. Em seguida, busca-se compreender qual o impacto do contexto e das tendências políticas no custo que o presidente incorre para exercer suas estratégias de vitória no Legislativo.

Para tal, retoma-se o trabalho de Carlos Pereira e Frederico Bertholini acerca do Índice de Custo de Governo, ICG (Bertholini e Pereira, 2017). O ICG é um índice sintético, composto por outras três variáveis que tentam captar empiricamente a realidade de custos presidenciais em coalizão transmitida pela teoria. Conforme o poder de barganha do presidente é reduzido no tempo, é esperado encontrar custos de gestão de coalizão maiores.

A proposta é uma atualização da série histórica do índice, incorporando desde o segundo mandato do governo Dilma até o governo do ex-presidente Bolsonaro. Dessa forma será possível perceber não apenas o atual patamar de custos de coalizão, mas sua tendência, pois, confirmada a teoria, resultados de aumentos no ICG indicam uma perda no poder de barganha do Presidente e, no longo prazo, a minimização de suas capacidades de liderar o orçamento, amplificando o *trade-off* já existente entre agradar o *legislador mediano* e o *eleitor mediano*.

## 2. Referencial Teórico

Dentro do processo de desenvolvimento socioeconômico de um país, a escolha e execução do sistema de governo é profundamente relevante para o desenvolvimento e a estabilidade dos regimes que governarão o país. É nesse processo que, com mais ou menos participação popular, se definem as Instituições de uma nação. Essas instituições, por sua vez, determinarão as principais “regras do jogo” para os cidadãos, provendo, especialmente para a classe política, um conjunto de incentivos para centralizar ou dividir renda (Acemoglu e Robinson, 2012).

Dessa forma, é natural que o processo de escolha de um sistema de governo seja objeto de diversas pesquisas e estudos, tanto por cientistas políticos e sociólogos, quanto por economistas, que aplicam e observam um amplo ferramental de equilíbrios gerais e relações causais testadas estatisticamente nos estudos de processos políticos.

Dentro das ramificações dos estudos elaborados, destacam-se aqueles nos quais o objeto de estudo são os incentivos em jogos de barganha dentro de sistemas presidencialistas, nos quais são detalhadas as relações causais entre as regras criadas por Instituições, a maximização de bem-estar dos agentes envolvidos e um equilíbrio, que pode ou não maximizar o bem-estar social.

### 2.1 O Presidencialismo

De fato, existe uma ampla bibliografia que analisa os resultados dos incentivos em regimes presidencialistas e pode-se observar uma convergência para uma visão cética sobre a capacidade do regime presidencialista de governar regimes democráticos estáveis de forma eficiente (Linz, 1990; Mainwaring, 1993; Abranches, 1998).

Segundo a bibliografia, existem três principais características estruturais do presidencialismo que o tornam especialmente frágil. A primeira sendo a coincidência, na mesma pessoa, dos papéis de Chefe de Estado e Chefe de Governo. Cada um desses

papéis apresenta seu próprio conjunto de barganhas a serem feitas, e incentivos específicos para o sucesso de quem o representa.

No Brasil, encontra-se um sistema multipartidário com eleições proporcionais, então existe competição mesmo entre partidos que poderiam estar abrigados na mesma ala ideológica, ou seja, o partido do presidente não compete apenas contra rivais ideológicos, mas com possíveis aliados também. Como há competições dentro do legislativo, as preferências medianas dentro do congresso podem divergir das preferências medianas que elegeram o presidente no voto popular (Pereira, 2022), dando ao presidente incentivos ambíguos. Esses incentivos, em certos momentos, podem ser conflitantes, e o presidente pode ter que decidir entre priorizar sua base eleitoral, seus apoiadores no legislativo, sem renegar os demais cidadãos do país, que não necessariamente o apoiam.

A segunda característica é sistêmica republicana e gera custos de transação (segundo a teoria, pelo princípio de pesos e contrapesos) para o sistema presidencialista, a divisão de poderes. Pelo fato de existirem representantes paralelos para os poderes Legislativo e Executivo, nenhum dos dois poderes consegue realizar plenamente suas funções sem um mínimo de apoio e coordenação com o outro. Essa instituição foi criada com intuito de servir como um freio a medidas autoritárias de qualquer um dos representantes, e de fato cumpre esse papel ao obrigar, necessariamente, que aconteçam negociações entre os poderes.

Essas negociações, por sua vez, em países com a rigidez temporal de mandato como nos sistemas presidencialistas, podem levar a grandes e ineficientes custos para o presidente conseguir executar seu plano de governo, ou, em tempos de instabilidade, ao menos permanecer no cargo (Mainwaring, 1993).

Além disso, se o conflito entre o presidente e o legislativo for suficientemente grande, o país corre um risco de uma paralisação governamental, que gera instabilidade e descrença na população acerca do próprio sistema. Em países com menos instituições de controle, inclusive, essa necessidade de negociação pode resultar também em casos de corrupção.

Um argumento comumente utilizado para se argumentar que o impacto da divisão de poderes não é tão amplo quanto pode parecer é que se o Presidente possui popularidade o suficiente para ser eleito, então sua ideologia, e seus representantes no legislativo, provavelmente também partilharão dessa popularidade, provendo para o presidente eleito um processo com baixos custos de transação para aprovar leis e conseguir vitórias políticas.

No entanto, existe ainda uma terceira característica do presidencialismo relevante para a relação entre os poderes. Pesquisadores como Fiorina (1992) e Bugarin (1999), argumentam que, em democracias presidencialistas, raramente o presidente eleito desfruta de uma maioria de cadeiras no legislativo. Isso ocorre porque os eleitores, agindo com racionalidade, têm consciência de não deter informações suficientes sobre o estado da natureza uma vez que seus representantes se encontrem eleitos. Desta forma, pode ser uma estratégia ótima para o eleitor racional eleger no legislativo um representante cuja ideologia e preferências “equilibre” a do presidente. Assim se dá o fenômeno conhecido

como *voto dividido*, outra instituição de controle e restrições, que implica no fato de que o presidente precisa criar coalizões para governar.

Dessa forma, essas três características do sistema presidencialista ditam quais serão os incentivos para os três principais agentes do jogo: o presidente, os representantes do poder legislativo, e os eleitores. Seguindo a relação causal então, cada um desses incentivos terá sua consequência institucional.

## 2.2 Governo de Coalizão

A primeira consequência decorrente do *voto dividido* é a frequência demasiadamente baixa com a qual o partido do presidente obtém a maioria de assentos no poder legislativo. Para ainda assim conseguir vitórias, o presidente forma coalizões interpartidárias, se beneficiando de votos a favor ao custo de recursos e poder que seu cargo possui para distribuir. Raile, Pereira e Power (2010) afirmam que o presidente possui uma “caixa de ferramentas”, que contém ministérios, cargos na administração, emendas, recursos para secretarias, entre outras fontes de orçamento e poder.

O sistema presidencialista, e os conflitos entre executivo e legislativo, também podem gerar polarização política, polarização essa que é ainda exacerbada em um sistema multipartidário (Abranches, 1998; Mainwaring, 1993) associado ao voto proporcional. Em contraposição, em um sistema bipartidário associado ao voto distrital com distritos com um representante, por exemplo, os partidos mais extremos ideologicamente são peças menos pivotais em coalizões, e perdem espaço. De fato, em sistemas bipartidários, em processos de decisão unidimensionais, em muitos casos a decisão pode ser modelada pelo teorema do eleitor mediano, com a força centrípeta diluindo posicionamentos radicais.

A rigidez temporal do mandato do presidente também pode gerar instabilidades. Diferentemente de um sistema parlamentarista, no qual o parlamento pode destituir e votar em um novo primeiro-ministro quando perder a confiança no atual, o sistema presidencialista torna esse processo extremamente descontínuo, e com muitos atritos. De tal sorte que a troca do chefe de governo, que necessariamente passa por um *impeachment* em democracias presidencialistas, se torna algo raro e é sempre um processo custoso para todos os agentes envolvidos, além de desestabilizar a crença da população no sistema democrático.

Assim, as referências apontam para uma relação causal com forte correlação entre a instauração de um sistema democrático e instabilidades de regime. Estudos apontam, inclusive, para a dificuldade de regimes presidencialistas em manter um sistema democrático forte por mais de 25 anos consecutivos (Linz, 1990), estando inclusive o Brasil e os Estados Unidos entre as poucas exceções dessa medida.

Todos os predicados primários do sistema presidencialista que podem permitir a incerteza se relacionam com predicados secundários, que podem potencializar ou atenuar uma eventual crise, como dito por Sérgio Abranches:

“...é nas combinações mais frequentes dessas características institucionais, e não em sua presença isolada, que a lógica e a especificidade de cada modelo emergem. [...] Essa composição de regimes, pela agregação de suas principais regras institucionais de representação e controle, já seria suficiente para esclarecer as variações mais importantes entre distintos modelos de democracia.” (ABRANCHES, 1998)

Os estudos acerca das diversas configurações de um sistema presidencialista cobrem um considerável espectro de objetos de pesquisa e, dentre eles, o sistema brasileiro ganha certo destaque.

No renascimento da democracia brasileira já havia apontamentos céticos acerca de como a Assembleia Geral Constituinte iria criar as instituições que regeriam - e regem até os dias de hoje - o presidencialismo brasileiro. O ceticismo desses apontamentos não era injustificado. Abranches (1988) levanta o fato de que, dentre todas as democracias mundiais, estáveis ou não, apenas no Brasil se encontra a conjunção de representação proporcional, multipartidarismo e presidencialismo.

Shugart e Carey, em seu artigo de 1992, e Stepan e Skach, em 1993 adicionam a essa lista de "idiosincrasias" de nosso presidencialismo, a presença simultânea do federalismo e da polarização ideológica. Esses predicados podem ser observados em outros países, as eleições de 2020 nos Estados Unidos deflagram ao mundo a alta polarização de um grande país democrático e federalista. É só no Brasil, no entanto, que se observa o amálgama de todas essas características.

Assim, o nível de incerteza política no país é alto, como comprovado pelos dados, segundo estudos do IBGE, nos últimos 8 anos, o Índice de Incerteza Política flutuou entre 100 e 140 pontos, sendo que nos 8 anos anteriores a 2015, esse indicador jamais superou os 100 pontos (Anna Carolina Gouveia, 2020). Essa incerteza, somada com o alto grau de atrito que o presidencialismo de coalizão gera em barganhas entre o presidente e o poder legislativo, geram instabilidade frequentes no governo e no sistema democrático.

Ademais, Abranches analisa que o problema do presidencialismo brasileiro é ainda mais profundo do que pesquisadores internacionais observam. Em sua tese, defende que a heterogeneidade do povo brasileiro é tamanha, que não consegue ser reduzida a uma simples divisão de classes sociais. Disparidades culturais, econômicas e geográficas geram um povo com demandas tão diversas que um sistema multipartidário proporcional, em diálogos com o Presidente, não é capaz de representar de forma eficiente sem incorrer em uma mera inclusão dissipativa, ou seja, o processo de distribuição de recursos pode gerar um benefício líquido social negativo, na medida em que o processo de implementação de determinada política é acompanhado por custos e ineficiências que podem superar o benefício inicialmente esperado, isso decorre do fato de haver uma focalização e privatização do benefício (por meio de movimentações políticas) paralela a uma socialização dos custos.

Essa heterogeneidade exacerbada da população se ramifica, por sua vez, em drásticas diferenças partidária-eleitorais. Essa amplitude, por sua vez, é retroalimentada em um sistema multipartidário, no qual o teorema do eleitor mediano tem suas condições de existências dificultadas, e partidos mais radicais ganham mais importância, aumentando ainda mais o grau de polarização (Abranches, 1998).

Essa combinação de fatores, somados com uma necessidade historicamente alta de se formar coalizão, fez com que o sistema brasileiro fosse denominado de **Presidencialismo de Coalizão**. Pois a eficiência do presidente em utilizar seu orçamento e sua posição de forma estratégica na formação de uma coalizão de apoio legislativo é uma variável fundamental na explicação do sucesso ou fracasso do governo (Alston et al., 2013).

## 2.3 Estratégias de formação de coalizão

Uma vez discorrido sobre as instituições que formam e permeiam o presidencialismo brasileiro, faz-se necessário discorrer sobre como os agentes irão lidar com os incentivos que lhes são dados. Como observado, o presidente terá que negociar com aliados e os representantes eleitos do poder legislativo para conseguir aprovar projetos de lei e executar o plano de governo aprovado em campanhas.

O objetivo do presidente é maximizar sua probabilidade de vitórias no legislativo minimizando seus custos para tal (Gallagher, Laver e Mair, 2011). Sua restrição orçamentária é tão extensa quanto sua “caixa de ferramentas” e abarca emendas, ministérios, cargos na administração direta e indireta, orçamento para ministérios e secretarias, entre outros.

Com sua capacidade orçamentária sendo tratada como exógena, o presidente então, observa a segunda variável exógena que impõe limites e necessidades à sua coalizão, no caso, o resultado das eleições para o legislativo. A depender do quanto a pluralidade social se manifestar na escolha de representantes para a eleição, e do nível de incerteza do eleitor que incorre no voto dividido, o presidente pode se ver obrigado a formar uma coalizão deveras custosa.

De fato, os estudos quantitativos de ciências políticas já desenvolveram um indicador relevante para o entendimento de qual deve ser a verdadeira necessidade do presidente de formar uma coalizão. O Índice de Necessidade de Coalizão (INC), desenvolvido por Chaisty, Cheeseman e Power (2014) leva em consideração os assentos ocupados pelo partido do presidente em comparação com os demais, e reflete parte de uma eventual vulnerabilidade política do presidente.

Segundo estudos, inclusive, quanto maior o tamanho de sua coalizão, mais difícil será conciliar interesses, e menos *payoff* será distribuído para cada membro integrante, o que significa que para tornar a oportunidade de entrar na união interessante para prospectos políticos, mais do orçamento presidencial deverá ser despendido.

Especialmente quando quer sinalizar uma postura democrática e abrangente, o presidente pode optar por formar coalizões e até mesmo distribuir cargos para membros da oposição, incorrendo inclusive no risco de empoderar demasiadamente um rival político. Em relação ao tamanho *ideológico* do grupo formado, as referências apontam para o fato de que quanto maior for a amplitude ideológica do grupo formado, mais atrito haverá no processo de negociação, abrindo até mesmo a possibilidade de um afrontamento entre partidos mais distantes ideologicamente do presidente, ou até mesmo uma debandada. Para conseguir gerenciar esses riscos, o presidente necessita despende mais de seu orçamento.

Ao mesmo tempo, se o Presidente entende que tem uma parcela significativa da população o apoiando, ou sente que consegue moldar a opinião pública contra os representantes do poder legislativo, ele pode formar coalizões menores que são também menos custosas.

As duas variáveis de tamanho de coalizão - a de tamanho absoluto e a de tamanho ideológico - e seu impacto no nível de gastos do presidente, podem ser observados no segundo mandato de Dilma Rousseff e no mandato do governo Bolsonaro. Ambos se viram obrigados a negociar com o legislativo quando estavam em situações extremamente frágeis, com pouco apoio da opinião pública e enfrentando um congresso dividido e polarizado, o resultado foi o maior nível de custos de gerenciamento de coalizão até o momento com o governo Dilma, e contornos flagrantes e questionáveis no Teto de Gastos no governo Bolsonaro, amplificando fenômenos onerosos, como as emendas do relator.

Assim, o presidente toma sua primeira decisão, que é a do tamanho de sua coalizão, e o espectro ideológico que a comporá. Na história recente da democracia brasileira, a necessidade de formação de coalizão foi aumentando com o tempo, assim como o indicador de amplitude do espectro ideológico das coalizões, o desvio-padrão ideológico (Bertholini e Pereira, 2017), tendências que implicam em uma trajetória ascendente de custos de gerenciamento.

Essa tomada de decisão não pode ser dissociada da decisão seguinte que deverá ser feita: a de quais recursos serão distribuídos, e com qual grau de concentração partidária. Pois ao formar sua coalizão, o presidente deve fazer suposições acerca do impacto dos recursos que ele tem para distribuir na probabilidade de cooperação dos agentes envolvidos nas barganhas.

Para eliminar detalhamentos desnecessários na modelagem, e conseguir realizar uma análise estatística dos gastos presidenciais, Pereira e Bertholini sintetizam essa restrição orçamentária do presidente em três principais variáveis:

- A quantidade de ministérios;
- Gastos totais com emendas;
- Gastos totais com ministérios;

O presidente eleito então tem que escolher, inicialmente, qual porcentagem do total de cada um desses recursos vai empregar com seu grupo de apoio. Além disso, tem que

decidir qual vai ser a divisão desses recursos entre os partidos, podendo privilegiar em graus variados o seu próprio partido em detrimento dos demais.

Assim sendo, em diversos cenários, diversas configurações de coalizões podem ser formadas. A depender das contingências, a variável significativa para o presidente pode não ser necessariamente o tamanho absoluto de seu grupo de apoio, e sim a homogeneidade ideológica, por exemplo.

Estudos apontam que em um cenário de relativa competitividade eleitoral, no qual o comportamento dos partidos apresenta certa previsibilidade, o cálculo de otimização do presidente pode ser feito de forma mais precisa, e ele pode conseguir formar uma *Minimal Winning Coalition* (MWC) (Riker, 1962), que seria justamente aquela coalizão que maximiza a probabilidade de sucesso minimizando seu custo de gerenciamento.

Em cenários mais turvos, onde compromissos críveis por parte dos partidos não conseguem se estabelecer, o presidente pode conseguir formar apenas uma coalizão de configuração *Minimal Necessary Coalition* (MNC), nesse caso, até mesmo para evitar defecções (Carruba e Volden, 2000), o custo de gerenciamento deve ser maior, pois um *payoff* maior tem que ser distribuído para cada integrante do grupo, a fim de tornar a permanência atrativa.

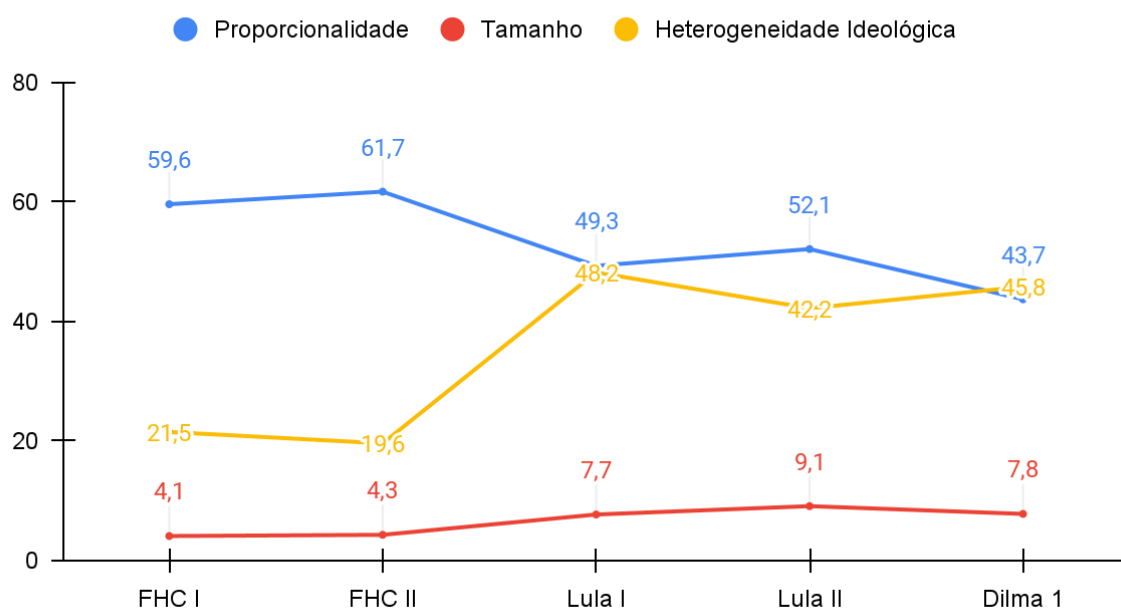
Da mesma forma, devido a movimentos de polarização ideológica, ou a depender do perfil da base eleitoral do presidente, a variável relevante para a formação da coalizão pode vir a ser a posição no espectro ideológico (Axelrod, 1970). Nesse caso, a preferência se dá pela formação de uma *Minimal Connected Coalition* (MCC). A vantagem de se operar com um grupo com um menor desvio ideológico é a de menos atritos na barganha, maior facilidade na identificação de um vencedor de Condorcet (Bugarin, 1999) e, em comparação com rivais ideológicos, menos *payoff* precisará ser distribuído para tornar ingresso e permanência na coalizão atraentes.

Para a realidade brasileira, o estudo de Carlos Pereira e Bertholini (2017) sobre o custo presidencial para governar coalizões busca uma aproximação empírica ao problema da barganha entre poderes.

Para tal, buscou-se entender mais sobre as coalizões formadas nos mandatos presidenciais de 1995 até 2013, período que envolveu desde o primeiro governo Fernando Henrique até o primeiro mandato de Dilma Rousseff. Foi calculado o tamanho médio de cada coalizão, assim como a heterogeneidade ideológica e a proporcionalidade. A proporcionalidade busca capturar qual a proporção entre assentos ocupados na câmara por um partido e o *payoff* distribuído para esse partido. Teoricamente, a distribuição padrão de recursos seria cada agente de coalizão receber uma recompensa proporcional à quantidade de votos que consegue angariar para a aprovação de propostas, porém, um presidente com alto poder de barganha pode concentrar seu orçamento em seu próprio partido mesmo que ele não seja o com mais assentos no Congresso. Assim, os resultados estão compilados no Gráfico 1 abaixo.



## Gráfico 1 - Configuração de Coalizões (1995-2013)



Fonte: Bertholini e Pereira, 2017

O que se observa é que tanto o indicador de tamanho absoluto da coalizão quanto o de tamanho ideológico aproximadamente dobraram em 18 anos. Enquanto a parcela de poder e recursos que favorece o partido do presidente também aumentou<sup>1</sup>. Segundo a teoria então, se o presidente precisou optar por coalizões grandes e custosas, seu poder de barganha já se encontrava reduzido em comparação com o de seu antecessor, e a necessidade de se aliar com rivais ideológicos aumentou, para alcançar a mesma probabilidade de vitória.

Um dado que ajuda a corroborar a teoria, é a verificação do Índice de Necessidade de Coalizão, e de fato, o INC deu um salto de 57,8 no primeiro mandato FHC para impressionantes 85,8 no primeiro mandato Dilma. Tudo leva a crer que um estado da natureza de voto dividido, incremento na polarização, e sucessiva perda no poder de barganha presidencial, foi, gradualmente, obrigando os presidentes a formarem coalizões maiores e, portanto, mais custosas.

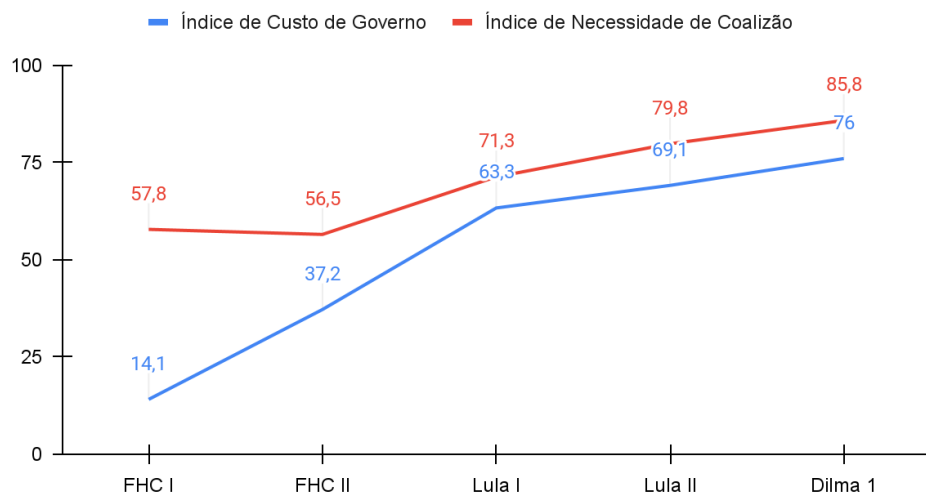
<sup>1</sup> A redução na proporcionalidade da Coalizão pode ter se dado pelas disputas internas que marcaram os mandatos do Partido dos Trabalhadores (BERTHOLINI E PEREIRA, 2017).

Por fim, para observar as implicações teóricas sobre o impacto do tamanho das coalizões, polarização ideológica, heterogeneidade social e um menor poder de barganha do presidente no custo de gerenciamento de coalizões, os autores desenvolveram o Índice de Custo de Governo. Índice sintético, composto pelas três principais variáveis que, no modelo, representam o orçamento presidencial para gestão da coalizão.

A construção do índice se dá por um modelo de análise fatorial utilizando componentes principais. Técnica comumente utilizada para a simplificação de análise de dados em medidas agregadoras. Em relação aos pesos de cada variável no modelo, em detrimento aos pesos arbitrários, os autores decidiram por utilizar o impacto de cada variável na variância total. Assim, por meio da variância, o modelo privilegia uma análise que enfatiza justamente o que há de mais diferente na estratégia de cada presidente.

Os resultados encontrados estão representados no Gráfico II e corroboram fortemente as bases teóricas apresentadas, em que os gastos de presidentes com coalizões maiores e mais heterogêneas, em cenários desfavoráveis e com menor poder de barganha (indicado aqui pelo INC) apresentam valores cada vez maiores.

**Gráfico 2 - Custo e Necessidade de Coalizões (1995-2013)**



Fonte: Bertholini e Pereira, 2017

Tendo compreendido desde as dinâmicas gerais do presidencialismo, passando por suas consequências institucionais, as configurações do caso brasileiro e suas implicações sobre os incentivos que os presidentes observam para montar suas coalizões, fica clara a tendência de ascensão do custo que o presidente arca para exercer seu papel de líder do governo. Aparentemente, o uso intensivo da “caixa de ferramentas” do presidente é o preço a ser pago para minimizar as tendências inerentes do presidencialismo à instabilidade, e a trajetória recente mostra esse custo cada vez maior.

O que o presente artigo busca adicionar nos estudos acerca do ICG é, primeiramente, uma atualização do índice, para englobar o incompleto mandato Dilma II, o breve governo Temer e o mandato Bolsonaro e observar se a tendência de aumento nos custos, e na redução na eficiência dos gastos em maximizar probabilidades de vitórias permanece.

Ademais, a atualização da série histórica do ICG vai ajudar a entender se existe ou não um processo secundário se desenvolvendo na democracia brasileira. A tese é de que negociações anteriores do presidente com o poder Executivo, no mínimo, ancoram negociações futuras, indexando o passado no futuro, sempre criando um aumento no valor que o presidente deve despendar. Esse efeito pode ser potencializado quando, além de ancorar negociações, os recursos distribuídos são percebidos como “direito adquirido” pelo Parlamento.

Esse *comportamento normalizador* do parlamento faz com que negociações presentes sempre devam distribuir no mínimo os mesmos recursos de negociações passadas, minando gradualmente o poder de barganha do presidente e sua capacidade de se fazer valer de seu cargo para contornar as dificuldades estruturais do presidencialismo de coalizão.

Em outras palavras, o custo de formação e manutenção de coalizões no presidencialismo brasileiro tenderia a exibir uma rigidez para cima, tornando a negociação cada vez mais custosa e difícil de resultar em sucesso. O presente estudo buscará, adicionalmente, avaliar essa hipótese.

### 3.O Orçamento Impositivo

Na análise das configurações de coalizões dos últimos 30 anos no regime presidencialista se percebe uma tendência de custos cada vez mais altos para cada vitória do presidente e seu partido no Legislativo. Uma das hipóteses levantadas é de que o Poder Legislativo age com um comportamento normalizador, indexando negociações passadas no cálculo do que exigir em negociações futuras. De fato, existem pesquisas sobre o processo cognitivo em tomadas de decisões que apontam para a existência de um sistema de ancoragem de valores passados em quaisquer negociações futuras (Kahneman, 2012)

O efeito normalizador é danoso para a capacidade do presidente de conseguir criar e adaptar estratégias de governo, uma vez que seu orçamento é considerável, mas não pode ser expandido com muita facilidade. Existem, na prática, dificuldades para se realizar reformas ministeriais ou alterar orçamentos de ministérios e disponibilizar mais orçamento para ser alocado em emendas. Dessa forma, com uma taxa de variação de demanda legislativa maior do que a taxa de variação do orçamento presidencial, a tendência é esse poder de barganha do presidente se exaurir.

Porém, mesmo com negociações ancoradas, existem diversas configurações de estados da natureza que poderiam minimizar esses danos e reduzir custos de governo.

Uma alta popularidade do presidente, crises e escândalos em partidos de fora da coalizão, grupos ideológicos mais coesos, todos são fatores que desoneram as estratégias do presidente.

O que se percebe é um segundo efeito paralelo que não permite o custo de governo reduzir tanto quanto poderia com essas flutuações, esse efeito é o engessamento do orçamento. Ainda mais danoso para o poder de negociação do presidente, pois sob seu efeito, o custo de governo não é mais um *output* de uma estratégia, e sim determinado por uma lei, é um limitante do quanto que um governo hábil em negociar com o congresso pode se beneficiar de sua própria habilidade em comparação com outros.

Desde a redemocratização, existe um debate contínuo sobre quais gastos públicos devem ou não ser obrigatórios (Mendes, 2014) ou condicionados. Gastos públicos obrigatórios atendem os anseios de distribuição de renda e garantia de bem-estar social ao mesmo tempo em que engessam a capacidade do governo de adaptar seus dispêndios conforme a realidade o vai sinalizando.

Com a constituição de 1988 foi se fixando pisos de gastos públicos, tanto para a União quanto para Estados e Municípios. Desde os pisos de saúde e educação, até os gastos com servidores e previdência. Além disso, foram criados os Fundos de Participação de Estados, de Municípios, o FUNDEB, o Fundo Constitucional do Distrito Federal, entre outros mecanismos criados para atender o caráter social-democrata da Constituição, e que engessam o orçamento enquanto o fazem.

### 3.1 A trajetória Legislativa

Apesar de ter se iniciado com a Constituição Federal, o engessamento orçamentário ganhou lastro de fato na ação legislativa. Conforme explicado pela teoria, as instabilidades estruturais do regime presidencialista podem fazer com que o presidente incorra em um custo maior para gerir sua coalizão. E desde 2015 percebe-se uma articulação do Congresso para ampliar o escopo do orçamento impositivo, construindo um *power shift* do presidente para o legislativo.

No ano de 2015 foi aprovada a Emenda Constitucional 86, que prevê a execução obrigatória das emendas parlamentares individuais, com a destinação de metade dos recursos para a área da saúde. Grande parte do poder de barganha do presidente com os congressistas foi perdido então.

Em junho de 2019 o Legislativo seguiu com o debate acerca do orçamento impositivo, aprovando a Emenda Constitucional 100, que torna obrigatória a execução de emendas provenientes de bancadas estaduais, com metade desse orçamento sendo destinado para obras.

Em setembro do mesmo ano, o Congresso aprovou a emenda Constitucional 102, que exclui do teto de gastos os repasses feitos da União para Estados e Municípios

provenientes de exploração de petróleo, garantindo que o orçamento não possa ser retido nos cofres da União.

Após esse movimento, em outubro, foi aprovada a LDO de 2020, seguindo diretrizes do orçamento impositivo, incluindo como despesa obrigatória a execução das emendas de relator-geral e das comissões permanentes. Grande parte do orçamento da *caixa de ferramentas* do presidente já foi aí esvaziado, pois não pode ser utilizado em negociações como era antes.

Ainda em dezembro de 2019 foi aprovada também a Emenda Constitucional 105/2019, que permite a transferência direta de valores de emendas individuais a entes federados sem a vinculação a qualquer finalidade específica.

Por fim, no ano de 2019 foi aprovada a Lei de Diretrizes Orçamentárias com dois vetos presidenciais derrubados em relação ao caráter impositivo das emendas de relator geral e de comissões. Naquele ano, o valor destinado para as emendas da relatoria alcançaria valores recordes de 30 bilhões, orçamento com aplicação decidida pelo relator-geral e presidente da câmara dos deputados, centralizando em poucas mãos um orçamento impositivo que não carece de registros acerca da destinação da verba, executor da despesa e nem mesmo a natureza da despesa à qual é vinculada.

Os vetos derrubados do ex-presidente Bolsonaro são significativos para entender o grau de poder que o Congresso adquire com essas mudanças. Mesmo em meio à polarização, tanto base aliada quanto oposição convergiram votos para decidir pelo enfraquecimento do poder de barganha do presidente, a lei foi aprovada sem os vetos por 398 votos a 2 na Câmara.

De fato, o que se percebe é que desde 2015 ocorre uma movimentação legislativa para:

- i. ampliar o orçamento impositivo;
- ii. propiciar que o poder Legislativo ocupe espaços previamente ocupados pela União em tratativas, negociações e repasses com entes federais;

Uma primeira consequência desse processo é o maior engessamento do já rígido orçamento da União<sup>2</sup>. Uma segunda consequência por fim é a grande limitação enfrentada pelo presidente para liderar o orçamento. Um eventual exaurimento do orçamento presidencial para governo, conjugado com as características de instabilidade do regime presidencialista podem levar a grandes choques no sistema, aumentando ainda mais o grau de incerteza política no país.

---

<sup>2</sup> O relatório de gastos públicos brasileiros feito pelo Banco Mundial revelou que já em 2017 o Brasil apresentava o orçamento mais rígido do mundo, com 92% de gastos obrigatórios.

## 4. O Índice de Custo de Governo

Após a revisão da teoria sobre os modelos de governo e seus incentivos em negociações entre o Executivo e o Legislativo, percebe-se que o custo de negociação do presidente depende do estado da natureza pós-eleições. A realidade de polarização, número de assentos da base/oposição e popularidade presencial podem permitir negociações mais baratas ou obrigar o presidente a despendar mais de seu orçamento para conquistar vitórias.

Assim, o presidente tem uma série de decisões que precisa tomar, desde o tamanho de sua coalizão, até o grau de concentração entre partidos dos recursos distribuídos. A teoria chama a atenção que essas decisões quase sempre são tomadas em contextos não favoráveis para o presidente. De fato, características estruturais do presidencialismo levam a cenários em que o Executivo se vê obrigado a negociar com uma ampla base de oposição, aumentando os tamanhos absoluto e ideológico de coalizão, encarecendo negociações e potencializando atritos e debandadas.

Somam-se esses fatores com duas estratégias legislativas. A primeira é a de, em negociações presentes, ancorar-se em valores negociados no passado, indexando o custo passado no presente, independentemente se as variáveis explicativas do custo passado se alteraram ou não.

A segunda estratégia é a de conquistar cada vez mais autonomia em relação à União, ela se dá por dois principais canais: ocupar espaços (previamente ocupados pela União) nos repasses a entes federados, e trabalhar para a aprovação de dispositivos legais que aumentem e consolidem o orçamento impositivo, esvaziando os recursos que conferiam poder de barganha ao presidente.

Consideradas essas variáveis, o que se espera encontrar é uma trajetória de custo de governo crescente, pois tanto a configuração do atual presidencialismo quanto a estratégia adotada pelo Congresso, teoricamente, levaria a um cenário no qual os presidentes precisam usar cada vez mais de seu orçamento para conquistar vitórias, ou mesmo apenas se manter no cargo.

Dessa forma, se faz necessário criar alguma medida empírica que consiga capturar o custo que o presidente incorre ao formar e gerenciar uma coalizão. Bertholini e Pereira (2017) desenvolveram então o Índice de Custo de Governo (ICG), indicador sintético que agrega outras três variáveis que compõem o orçamento presidencial.

## 4.1 Variáveis Seleccionadas

Ao retomar o modelo de negociações por meio da ótica de teoria dos jogos, o Presidente precisa ofertar uma cesta  $x$  de recursos de tal forma a maximizar sua probabilidade de sucesso minimizando seu custo. Dessa forma, entre todos os gastos do presidente, só é relevante para a análise de seus custos de coalizão, aqueles que se destinam a *irrigar* a política.

No histórico recente da redemocratização brasileira, é comum observar-se três principais recursos que o presidente usa para conseguir gerir aliados e oposição, são eles:

- Criação e distribuição de ministérios;
- Orçamento total para os ministérios;
- Orçamento destinado para emendas;

Devido à natureza orçamentária de duas das três variáveis escolhidas, percebe-se como a evolução e o engessamento do orçamento impositivo prejudica o poder de barganha do presidente em negociações, uma vez que a liberação de verba para emendas ou orçamento ministerial se torna obrigatória.

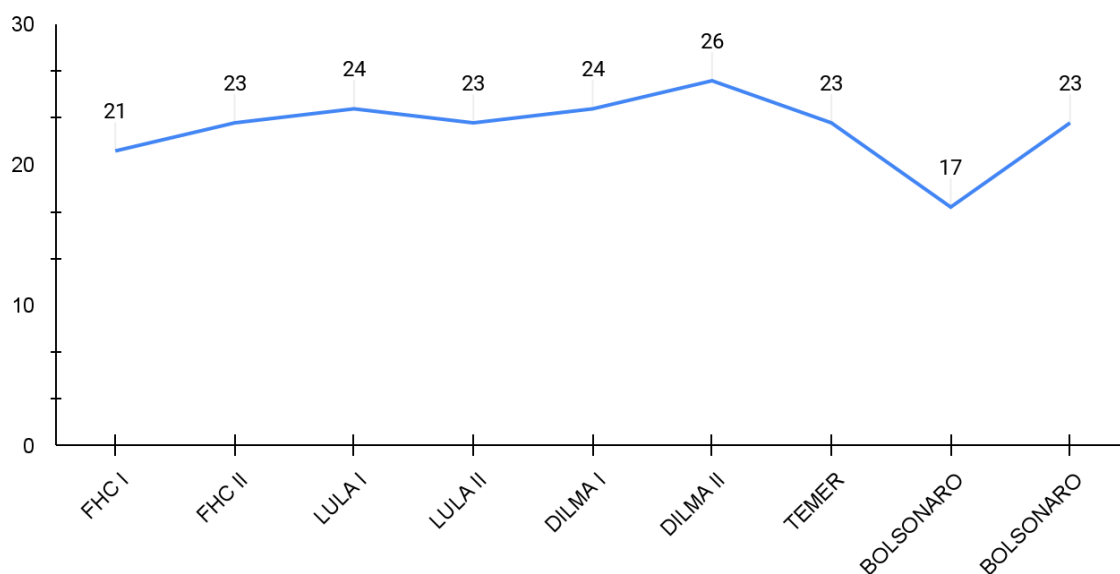
Assim, se faz necessária uma análise da evolução de cada um desses componentes, a fim de melhor compreensão sobre como sua trajetória vem sendo influenciada pelos contextos políticos dos últimos trinta anos.

### 4.1.1 Quantidade de Ministérios

De todo o orçamento presidencial, essa variável é a única com a qual o presidente, teoricamente, consegue “criar moeda”. Em relação à quantidade de ministérios a decisão presidencial pode ser modelada pelo prisma teórico do presidencialismo de coalizão. Primeiramente, ao observar o estado das eleições, o presidente escolhe quantos ministérios gerenciará, e, em seguida, ele precisa decidir a alocação de ministérios entre sua base aliada.

Para essa sequência de decisões, vale o exposto acerca da relação entre o resultado das eleições (ou a expectativa do resultado das eleições, durante o período eleitoral) e o custo necessário para o presidente. Em um cenário no qual a base aliada é ampla, o partido do presidente com uma quantidade representativa do legislativo e a popularidade presidencial em alta, a concentração de poder para o partido presidencial pode ser maior, e o *payoff* recebido por cada integrante da base de apoio será maior. O gráfico 3 ajuda a ilustrar a evolução da quantidade de pastas ministeriais no tempo.

Gráfico 3 - Quantidade de Ministérios por mandato presidencial (1995-2022)



Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2022

Observando os dados, percebe-se primeiramente que a capacidade presidencial de criar ministérios é sempre contingenciada, tanto pelo orçamento quanto pela ação legislativa. A quantidade de ministérios de equilíbrio gravita em torno de vinte e três.

Destacando-se o maior e o menor valor da série, o alto número de ministérios do encurtado segundo mandato da presidente Dilma pode ser explicado justamente pelo arcabouço teórico já apresentado. Em seu segundo mandato, já desgastada, e com a situação com o então presidente da câmara Eduardo Cunha se tornando mais complexa, a presidente usou de seus ministérios para gerir sua base.

Primeiramente, ampliando o número de pastas, consegue comportar o grande número de aliados que precisou angariar para sua extensa coalizão. No período anterior ao início do processo de *impeachment*, o contexto político também se refletiu no número de ministérios. Com sua posição política deteriorando-se, e pressões por ajustes fiscais, ao mesmo tempo em que aumentou os gastos com emendas ao orçamento, a presidente Dilma precisou ceder aos direcionamentos de seu então ministro da Fazenda e realizou uma reforma ministerial, amalgamando ministérios.

Desde 1995, a composição de gabinete mais enxuta foi a dos primeiros anos do ex-presidente Bolsonaro. Eleito como o candidato que representaria as pautas liberais-econômicas, e sem práticas da “velha política”, o presidente encontrou um estado da natureza pós-eleições favorável, com uma base no congresso, e conseguiu honrar sua promessa de campanha de gerenciar menos ministérios, reduzindo os gastos públicos e evitando negociações com o Legislativo.



No entanto, a partir do início de 2020, com a deflagração da Pandemia Mundial do Coronavírus, sua situação política começou a se enfraquecer. Sua posição ficou ainda mais frágil com o avanço, no Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), dos suspeitos casos de corrupção de dois filhos seus e um alto número de pedidos de *impeachment* sendo protocolados na Câmara dos Deputados. O presidente então precisou alterar sua estratégia de gestão de coalizão.

O pesquisador e cientista político Carlos Pereira explica que, sendo eleito com posicionamentos contra o *establishment* e a “velha política”, assim como com uma alta popularidade, o ex-presidente Bolsonaro começou sua estratégia de gerência de coalizão sem grandes esforços de negociações com o Congresso. Após sua situação política se fragilizar, no entanto, ele precisou alterar sua estratégia, e estreitar seus laços com o presidente da câmara e o grupo político do qual sempre participou enquanto deputado, os partidos de centro popularmente conhecidos como “centrão”.

O que onerou sua estratégia é o fato de ter começado suas negociações quando já não possuía muito poder de barganha, e o Congresso percebe esse estado da natureza quando aceita ou não as propostas executivas. Dessa forma, o *payoff* distribuído teve que ser maior do que poderia ter sido, caso o ex-presidente estivesse disposto a negociar antes (Pereira, 2022). Esse *payoff* maior, inclusive, se manifesta pelo uso inédito de uma ferramenta legislativa que já era comum: as emendas do relator.

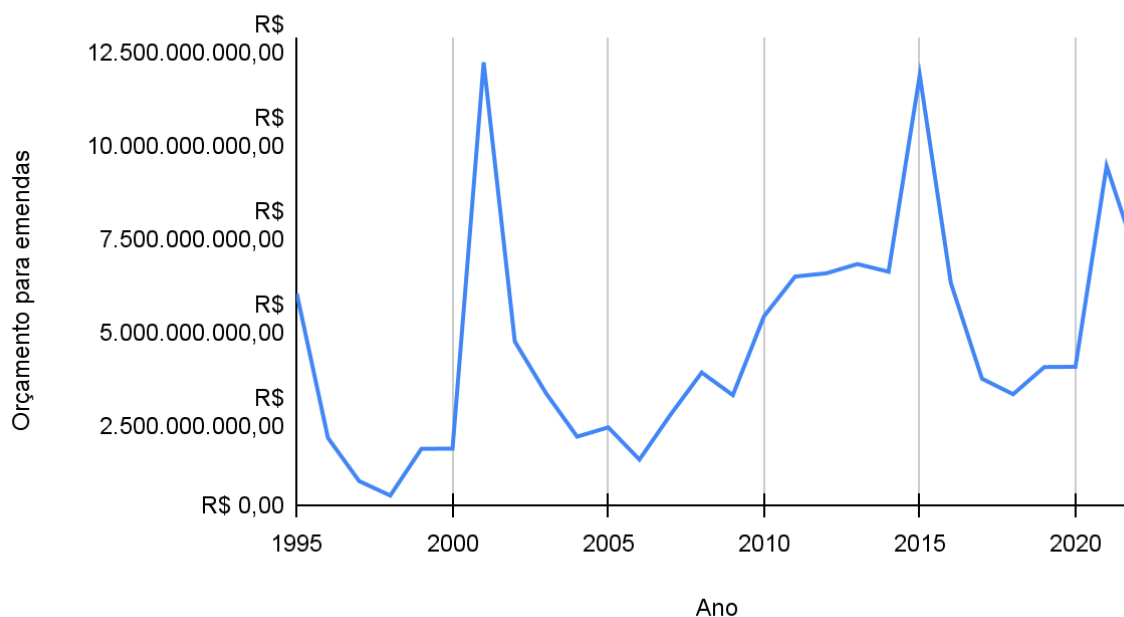
#### 4.1.2 Emendas ao orçamento

A Lei Orçamentária Anual (LOA), que fixa despesas e receitas para o exercício seguinte, assim como demais leis, aceita emendas ao seu texto. Porém, por se tratar de uma lei orçamentária, as emendas à LOA transferem despesas entre programas de trabalho, ou se apropriam de demais despesas.

Esse orçamento destinado à emendas, até 2015, era discricionário, permitindo que o Presidente o usasse em negociações. Com o movimento de engessamento orçamentário do Congresso, grande parte dessas despesas se tornaram de caráter obrigatório, esvaziando o poder de barganha da Presidência com as emendas.

Devido ao crescente caráter obrigatório de execução de emendas, o que se espera observar nos valores de seus montantes nos anos é uma tendência de crescimento no orçamento aprovado e executado de emendas, com pequenas variações a depender da popularidade ou habilidade do presidente ao negociar com parlamentares.

### Gráfico 4 - Orçamento para emendas por mandato



Fonte: Gestão Orçamentária, Câmara dos Deputados. Valores deflacionados a preços de 1994

O gráfico 4 demonstra como o uso de emendas possui uma correlação negativa com o poder de barganha do presidente, tomemos dois casos como exemplo. O primeiro sendo o da presidente Dilma, em seu segundo mandato. Seu primeiro mandato já havia sido custoso, com um alto índice de necessidade de coalizão e a segunda coalizão mais ideologicamente heterogênea da série (Bertholini e Pereira, 2017)).

Esses fatores, além da alta polarização das eleições de 2014 (Brungago e Chaia, 2015) e a crise política da qual a presidente não conseguiu escapar, culminaram em seu *impeachment*, mas não sem antes fazer uso de emendas para negociações, como evidenciado pelo pico no gráfico, entre os anos de 2013 e 2015.

O uso de emendas para evitar uma possível retirada de cargo também foi utilizado pelo ex-presidente Bolsonaro. A falta de combate à pandemia de COVID-19, somadas com a recessão econômica de 2020, a exposição das investigações contra seus filhos e esposa e o maior número de pedidos de *impeachment* contra um presidente obrigaram o ex-presidente a mudar sua estratégia de gerenciamento de coalizão usando uma ferramenta até então inédita para esse fim: as emendas da relatoria geral.

As emendas de relator, com alocações decididas pelo relator da LOA, até 2020 eram usadas para eventuais correções ou balanceamentos do orçamento, mas a partir de 2020 foram utilizadas para fazer repasses bilionários a parlamentares sem a necessidade de registro sobre o programa de trabalho, executor da despesa, ou destinação. Entre 2020 e 2022, os valores destinados para essas emendas, sinalizados apenas pela marcação RP9

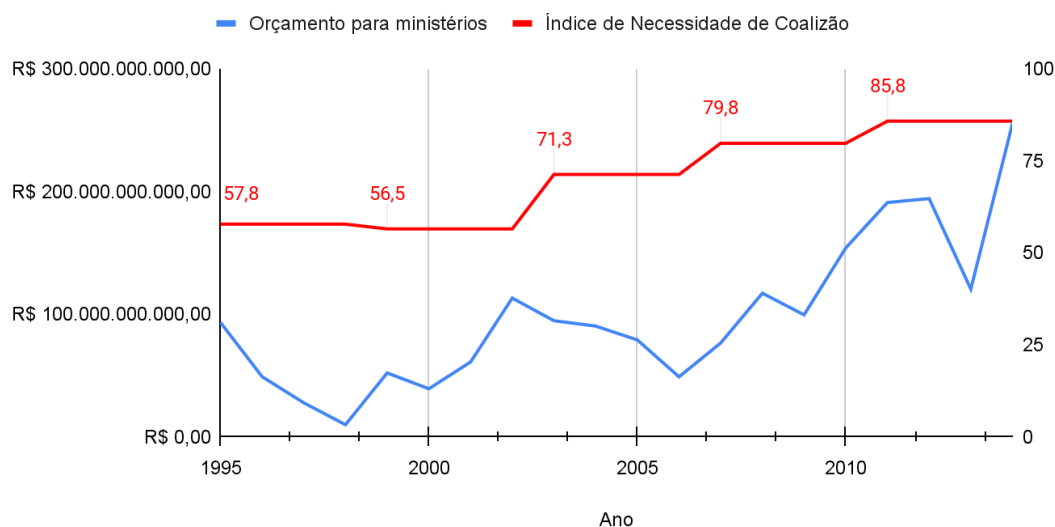
nos sistemas orçamentários, ultrapassaram os R\$44 bilhões e conseguiram, entre outros fatores, garantir a permanência de Bolsonaro no cargo até o último ano de seu mandato.

### 4.1.3 Orçamento Ministerial

Além de decidir quantos ministérios irão compor seu governo, e para quais partidos irá distribuí-los, é tomada também a decisão do orçamento para cada ministério. Ao presidente cabe a responsabilidade de equilibrar o atendimento às demandas populares que o elegeram e às forças políticas que o sustentam.

Dessa forma, o orçamento para cada ministério pode ser explicado por dois principais *drivers*. Além das legislações orçamentárias e artigos da Constituição Federal que regulam e direcionam os gastos, o orçamento também é resultado da estratégia utilizada pelo presidente na sua distribuição de poder, conforme observado no gráfico 5 abaixo.

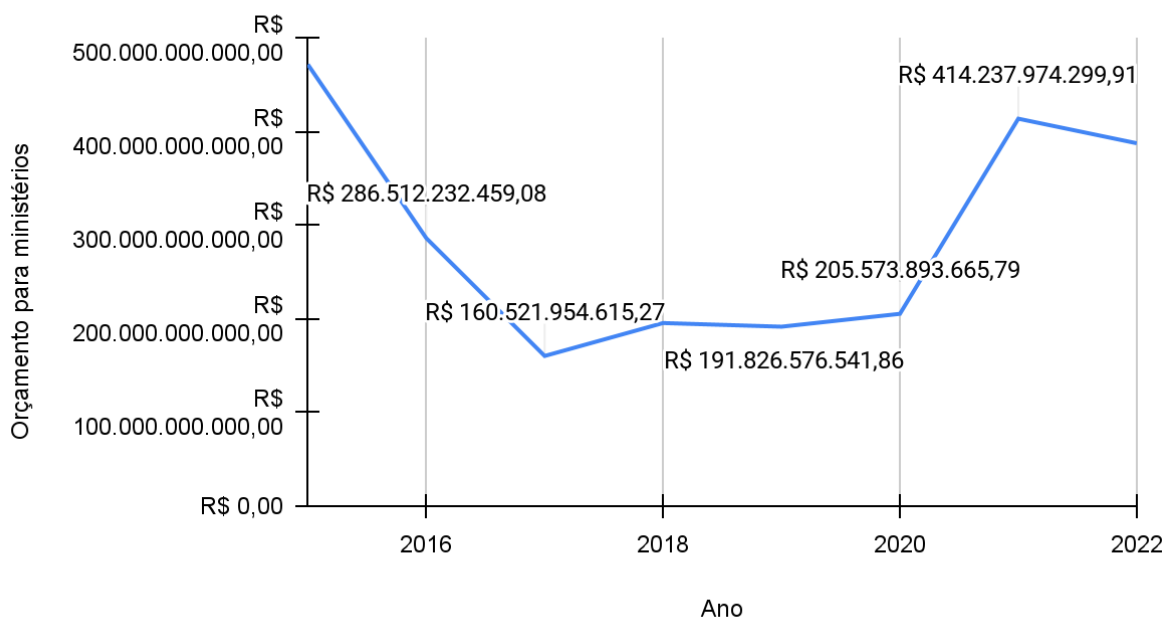
Gráfico 5 - Orçamento para Ministérios e Índice de Necessidade de Coalizão (1995-2014)



Fonte: Lei Orçamentária Anual (1995-2014). Valores deflacionados a preços de 1994.

Percebe-se como existe correlação positiva entre as variáveis e, nesse modelo teórico apresentado, há também causalidade. As características estruturais do presidencialismo e as custosas negociações passadas ancoram custos de negociações no presente, o Presidente perde gradualmente sua capacidade de liderar o orçamento para maximizar a probabilidade de sucesso de suas estratégias e é obrigado a incorrer, assim como seu antecessor, em ainda mais dispêndio de sua “caixa de ferramentas” para distribuir os *payoffs* atrativos o suficiente para os integrantes de sua coalizão.

**Gráfico 6 - Orçamento ministerial anual (2010 - 2022)**



Fonte: Lei Orçamentária Anual (1995-2022). Valores deflacionados a preços de 1994

O Gráfico VI acima demonstra, por meio da ótica apresentada, a mesma narrativa, mas adicionando um viés de contração nos orçamentos. Após a saída de Dilma, o congresso começou a negociar com um presidente mais orientado para seus interesses, e amplamente aceito devido a, entre outros fatores, suas passagens prévias pela câmara. Quando os interesses do executivo e do legislativo convergiram, o custo de gerenciamento via orçamento ministerial caiu.

Por sua vez, a relação entre a situação política do ex-presidente Bolsonaro e os dispêndios ministeriais é ditada pelos mesmos incentivos que regulam a liberação de emendas ao orçamento, portanto, quanto mais próximo da eleição ao fim de seu mandato, maior o nível de orçamento dos ministérios.

## 5. Metodologia

Após a compreensão teórica do sistema de estratégias de gerenciamento de coalizão e seus respectivos custos para o presidente, se faz necessária uma busca empírica por evidências que corroborem a construção lógica de incentivos explanada.

Bertholini e Pereira (2017) apresentaram como resposta ao problema de mensuração empírica o Índice de Custo de Governo. Índice sintético, que converge com critérios de qualidade de indicadores (Guimarães e Jannuzzi, 2011) e busca quantificar o custo que cada presidente incorreu em seu mandato para conseguir exercer sua estratégia de negociação.

Em seu modelo, as três variáveis selecionadas foram “Quantidade de Ministérios e Secretarias com *status* de ministérios”, “Logaritmo Natural dos gastos totais com emendas” e “Logaritmo natural dos gastos ministeriais totais”. Com essas variáveis foi utilizado um modelo de análise fatorial, com componentes principais. E o peso de cada variável em sua composição foi dado pela sua variância. Cada variável recebeu um peso conforme sua participação na variância total, essa decisão faz com que o resultado do índice reitere justamente os fatores que mais diferenciam as diferentes estratégias adotadas pelos presidentes desde 1994.

Para o estudo aqui desenvolvido, o objetivo é uma atualização da série histórica do ICG desenvolvido pela pesquisa de 2017, incorporar-se-á os mandatos do segundo governo Dilma até o fim do mandato de Bolsonaro. Porém, partindo do princípio de que o índice reflete os custos presidenciais para lubrificar suas estratégias, optou-se por um pequeno ajuste nas variáveis selecionadas.

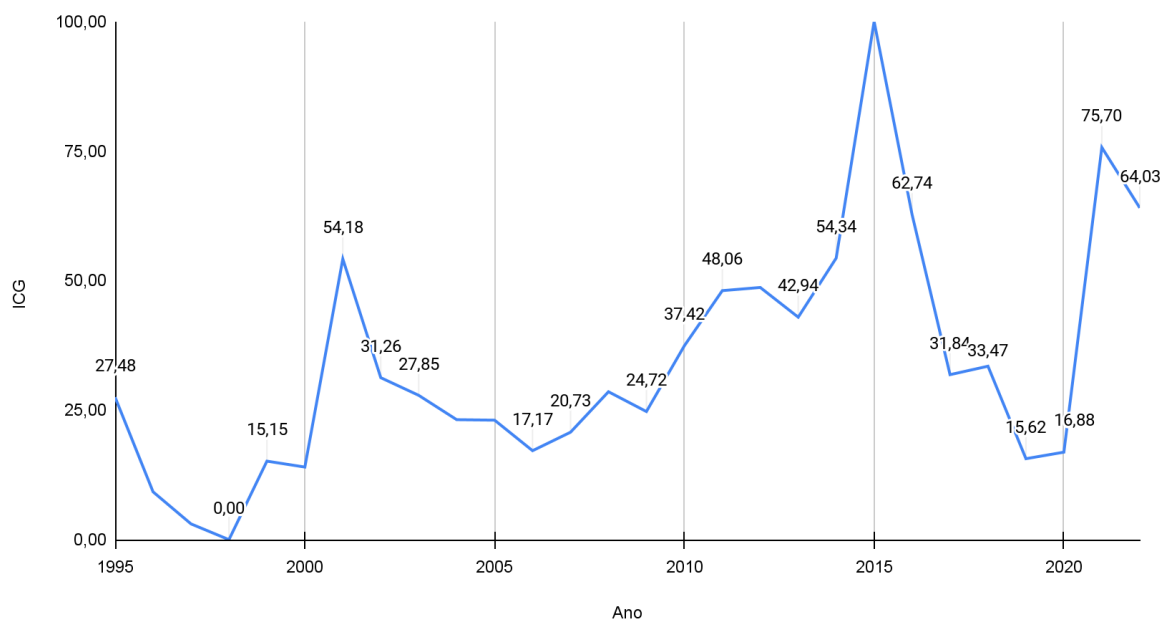
A variável “Quantidade de Ministérios e secretarias com status de ministério” foi alterada, por motivos de divergências entre bases de dados, para apenas Ministérios, pois assim os classificam o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, com uma ampla pesquisa acerca da composição ministerial brasileira. A variável “gastos totais com emendas individuais” foi mantida, mas incrementada. Tendo em vista a evolução dos gastos obrigatórios, para a composição dessa variável foi escolhido o orçamento executado proveniente das quatro categorias de emendas de apropriação do orçamento: individuais, de bancada, de comissão e de relator. A variável “Gastos Ministeriais totais” permanece a mesma, conforme as Leis Orçamentárias Anuais do período pesquisado (1994-2022).

Para agregar as variáveis em um índice, foi realizada uma Análise de Componentes Principais, de forma que o índice se torna uma combinação linear das três variáveis originais. Primeiramente, devido à diferença das grandezas dos valores, as séries que compõem os cálculos foram normalizadas, com a subtração da média e a divisão pelo desvio padrão de cada série. Isso permitiu que a variável “número de ministérios” não desaparecesse frente ao tamanho dos valores de orçamento. Após esse processo, as variáveis entram para a mesma escala e o ICG é dado pelo primeiro componente principal obtido.

## 5.1 Resultados Obtidos

O Gráfico VII abaixo demonstra o comportamento do índice no tempo. Devido à normalização, o valor de cada observação individual não possui aplicação prática. O índice varia em uma amplitude de 0 a 100, representando, respectivamente, o menor e maior valor de componentes principais.

Gráfico 7 - ICG por Mandato Presidencial (1994-2022)



Fonte: Elaboração própria, 2022.

O que se percebe é a convergência dos dados com os modelos teóricos. No modelo referenciado neste trabalho, o custo de governo é resultado decorrente das estratégias de coalizão dado o estado da natureza política, e é justamente essa premissa que se observa.

Os mandatos do presidente Fernando Henrique apresentaram a menor média de tamanho de coalizão, assim como menor média de heterogeneidade ideológica (Bertholini e Pereira, 2017), esses fatores somam-se ainda com o capital político decorrente do Plano Real e a maioria que sua coalizão obteve na Câmara quanto no Senado (Abranches, 1998) para gerar os mandatos com menor custo de coalizão da série. Ponto *outlier* é o custo de governo em 2001, no qual o índice chegou a 54,18 pontos. Esse aumento no indicador, no entanto, não vai de encontro à teoria, uma vez que em 2001 a inflação voltou a alcançar dois dígitos e houve também a crise do apagão, que minou deveras a popularidade do presidente (Couto e Abrucio 2003).

Após apresentar estabilidade até 2009, a partir de 2010 o ICG inicia sua trajetória de crescimento. Parte desse crescimento se dá pelo viés expansionista do governo Lula, mas, além disso, em 2010 começa-se a sentir os efeitos atrasados da crise financeira de 2008, reduzindo também a popularidade presidencial. Ademais, a coalizão do segundo governo Lula foi a maior da série, o que, segundo a teoria, aumenta os custos de gerência.

Em 2014 e em 2015 o ICG apresenta dois grandes saltos, que também podem ser explicados pela realidade política material. Em 2013 uma série de manifestações tomou as ruas do país, o movimento que se iniciou com movimentos por preços de passagens em São Paulo se expandiu para o país todo, com uma enorme amplitude de reivindicações e pautas variadas, desde uma reforma política, até a não realização da copa do mundo de

2014. Esse contexto político conturbado, em vésperas de eleições presidenciais, fez com que a presidente aumentasse seus gastos. Nesse contexto, a estratégia de Dilma obteve sucesso, a popularidade da presidente em 2014 sofreu apenas pequenas baixas e a petista foi reeleita naquele ano.

Essa estratégia, porém, se tornaria menos eficiente em 2015, ano de início do rito de seu *impeachment*. Com o avanço das investigações da Operação Lava-Jato, que já havia chegado à alta administração da Petrobrás - indicada pelo partido da presidente - o auge da recessão econômica com alta inflação e altos juros e as disputas políticas entre a presidente e o Presidente da Câmara Eduardo Cunha, a situação política de Dilma se tornou insustentável e seu *impeachment* se iniciou.

O que se percebe é que a presidente não se manteve passiva na situação, abrindo negociações com os parlamentares, tentou repetir sua estratégia pré-eleição de 2014, com um montante ainda mais significativo, alcançando o valor máximo da série histórica do ICG. Porém, em 2015, o benefício marginal de emendas e créditos orçamentários liberados foi menor do que em 2014, e insuficiente para salvar seu mandato.

As predições da teoria seguem sendo corroboradas pelos dados durante o período da posse de Michel Temer até o final de 2020. Inicialmente isso se dá pela relação com o Congresso de Temer ser consideravelmente melhor do que a de sua antecessora, tendo ele já presidido a Câmara dos Deputados. Posteriormente o ex-presidente também foi condenado por participação em esquema bilionário de propinas a parlamentares, esse pagamento de propinas pode ter reduzido artificialmente o ICG de seu mandato.

A redução do ICG nos dois primeiros anos do governo Bolsonaro se deu por outras razões. A tônica da campanha eleitoral se baseava em alguns pilares, dentre eles, a de que Bolsonaro era uma opção diferente do passado, com o mote de “contra a velha política”. Essa narrativa se converteu apenas parcialmente em estratégia de gerência de coalizão. O número de ministérios caiu e a composição de gabinete foi a mais enxuta da história. O orçamento ministerial e os gastos com emendas, no entanto, se mantiveram estáveis ao de seu antecessor e semelhantes aos de outros momentos no passado, aproximando o ex-presidente Bolsonaro da “velha política”. Ainda assim, a tônica geral de campanha e a tentativa de posicionar o ex-presidente como uma força contra o *establishment* se manteve. E, seja por sua alta popularidade inicial ou por sua tentativa de menos trocas com o Congresso, o primeiro ano de governo apresentou o segundo menor custo de governo da série.

A situação política de Bolsonaro, no entanto, foi se fragilizando. E essa fragilidade se manifestou no ICG de seus últimos anos de governo. As críticas às estratégias do governo no combate à pandemia, especialmente sobre os ataques do ex-presidente contra o isolamento e o *lockdown*, a crise humanitária de Manaus, onde pacientes morreram asfixiados e ao atraso e recusa parcial de compra de vacinas minaram em parte sua imagem. Também prejudicou a popularidade do ex-presidente alguns comentários que

realizou, como quando satirizou a morte de vítimas de COVID que morriam asfixiadas por falta de oxigênio nos leitos dos hospitais<sup>3</sup>.

No início de 2021 a média móvel de mortes chegou a 4.000 pessoas por dia e, no agregado, mais de 700.000<sup>4</sup> pessoas morreram de COVID no Brasil, sugerindo que, de fato, a estratégia adotada pelo Governo Federal foi, no mínimo, ineficiente, e se fez sentir na popularidade decrescente do Presidente, assim como no aumento de protocolos de pedidos de *impeachment*.

A recessão econômica e as investigações por corrupção contra os filhos e a esposa de Bolsonaro também prejudicaram sua situação política. Diante dessas dificuldades, em 2021, o Presidente precisou abandonar sua estratégia inicial e aumentar consideravelmente o *payoff* distribuído para o Congresso. Um marco dessa mudança de estratégia foi sua frase proferida em julho de 2022, três meses antes das eleições. Ao ser perguntado sobre a indicação de Ciro Nogueira para a pasta da Casa Civil, o ex-presidente afirmou “sou do Centrão”<sup>5</sup>, discurso diametralmente oposto ao de campanha.

A mudança de estratégia visava aumentar sua governabilidade, mas, devido ao fato de as negociações só terem se iniciado quando o ex-presidente já se encontrava fragilizado e sem poder de barganha, se tornaram mais custosas, e o custo de governo disparou. Em 2021, no ápice da pandemia, o ICG atingiu o maior valor de seu mandato, e o segundo maior valor da série histórica, e em 2022 se manteve em um patamar que só havia sido registrado em outros dois momentos na série.

Em geral, se percebe que os resultados observados do custo de governo em cada mandato refletem a estratégia presidencial adotada dentro do contexto político nos quais as decisões de coalizão são formadas.

## 6. Conclusões

Ao analisar a teoria acerca do sistema de governo presidencialista e suas possíveis configurações, assim como as especificidades do modelo brasileiro, se percebe uma série de relações causais entre as consequências estruturais do sistema presidencialista, os incentivos que esse sistema provê para os agentes de governo, e o uso com maior ou menor grau de intensidade e enrijecimento do orçamento da União.

---

<sup>3</sup> CRISE do oxigênio: um mês após o colapso em hospitais, Manaus ainda depende de doações do insumo. G1 Amazonas. 14 de fev. de 2021. Disponível em: <<https://g1.globo.com/am/amazonas/noticia/2021/02/14/crise-do-oxigenio-um-mes-apos-colapso-em-hospitais-manaus-ainda-depende-de-doacoes-do-insumo.ghtml>>. Acesso em: 28 de jun. de 2023

<sup>4</sup> Para fins de referência, o número é cerca de 10 vezes maior que o de mortos pela bomba atômica de Hiroshima.

<sup>5</sup> “EU sou do Centrão”, diz Bolsonaro. G1 Brasília. Brasília, 22 de jul. de 2021. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/07/22/eu-sou-do-centrao-diz-bolsonaro-ao-ser-questionado-sobre-ciro-nogueira-na-casa-civil.ghtml>>. Acesso em: 28 de jun de 2023.



Dentro do presidencialismo, o acúmulo de atribuições de chefe de Estado e chefe de Governo no presidente já impõe eventuais *trade-offs* para o presidente, especialmente entre beneficiar a estratégia de governo e a estratégia de Estado. A rigidez temporal do mandato presidencial, em momentos de crises políticas, também pode levar a negociações custosas e ineficientes para o presidente conseguir executar seu plano de governo.

Assim, é causalidade do presidencialismo em uma república com três poderes a necessidade de negociação entre os poderes Executivo e Legislativo para que ambos consigam exercer seus papéis. E, quando essas negociações se inserem em um contexto como o brasileiro, com multipartidarismo, federalismo, representação proporcional e alta polarização política, instabilidades e crises se tornam mais propícias. A implicação causal das crises é um maior custo de negociação entre o Presidente e o Congresso.

Somado a essa configuração, existe o fenômeno do voto dividido. Os pesquisadores Bugarin (1999, 2003) e Fiorina (1992) explicam que, em situação de incerteza acerca da execução de políticas ideologicamente extremas por parte do presidente, é racional para os eleitores elegerem representantes para o Legislativo que “equilibrem” ideologicamente os vieses do presidente. Desse fato decorre a dificuldade do Presidente de gozar de maioria nas casas do Congresso e dessa dificuldade decorre a necessidade de se formar coalizões.

A teoria define então que o objetivo do presidente é formar uma coalizão de tamanho absoluto e ideológico específico que maximize a probabilidade de alcançar vitórias no Congresso enquanto minimiza os custos de gerenciamento. Porém, ao tomar essa decisão, variáveis exógenas definem o mínimo que o Presidente vai precisar comprometer de seu orçamento disponível para conseguir distribuir os *payoffs* minimamente atraentes para os membros de sua coalizão.

De fato, uma coalizão com um grande número de integrantes encarece as negociações do Presidente, pois vai ter que distribuir mais de seu orçamento para cada membro. Quando o Executivo se vê obrigado a formar uma coalizão com amplo espectro ideológico, por exemplo, as negociações também se tornam mais caras, pois será necessário oferecer um *payoff* ainda mais atrativo para “rivais” ideológicos votarem alinhados com o governo.

Em relação ao orçamento presidencial, as referências apontam que se trata de um conjunto de capital político e orçamentário, e vai ser tão mais extenso quanto mais constitucionalmente forte for a figura do Presidente. Para fins de quantificação, no presente trabalho esse orçamento foi sintetizado em três principais variáveis utilizadas pelo presidente para conseguir executar sua estratégia.

O número de ministérios na composição de gabinetes, assim como seus respectivos orçamentos, e o orçamento para emendas das quatro categorias são os principais instrumentos com os quais o Presidente distribui poder para os agentes que ele considera relevantes em suas negociações. Nessa tomada de decisão, o presidente escolhe, inclusive, o grau de concentração dos recursos distribuídos, se irá privilegiar mais seu próprio partido ou os demais, com relação ou não da proporção de assentos ocupados na câmara.

Existe, no entanto, ainda mais um fator limitante para o poder de barganha do presidente. Observando a trajetória do orçamento da União desde 2015, percebe-se uma trajetória de maior enrijecimento orçamentária. O poder Legislativo fez uso de emendas à Constituição e Leis Orçamentárias para tornar o gasto com emendas individuais, de bancada e de relator obrigatórios, se apropriando indefinidamente do que seria orçamento presidencial para negociações, conquistando autonomia em relação à União e minando o poder de barganha do presidente.

Dessa forma, o enrijecimento do orçamento, em momentos de crises institucionais (crises essas muitas vezes causadas pelas características endêmicas do presidencialismo), levam a negociações mais custosas. Em contraponto, um presidente com alta popularidade e uma coalizão enxuta, por exemplo, deve entrar em negociações mais eficientes, e terá um custo de governo menor. O que se prediz com base na teoria, é o fato de que o custo presidencial final vai ser um resultado da estratégia adotada pelo presidente em sua gestão de coalizão, dadas variáveis políticas exógenas, como o resultado das eleições ou choques de popularidade.

Com o objetivo de encontrar evidências empíricas que corroborem com a lógica estabelecida, os pesquisadores Carlos Pereira e Frederico Bertholini criaram o Índice de Custo de Governo (2017), indicador sintético, agregador das três variáveis identificadas como boas representantes da “irrigação” política: número total de ministérios, orçamento ministerial e orçamento para emendas.

O índice foi desenvolvido com uma Análise de Componentes Principais, após um processo de normalização dos dados, para assim conseguir desenvolver uma combinação linear de série de dados com escalas significativamente diferentes entre si. Assim, o ICG se dá pelo primeiro componente principal obtido.

O resultado encontrado para a série do ICG é que as variações do custo de governar acompanham a realidade material política na qual as decisões do presidente foram tomadas. Presidentes com baixa popularidade, em crises institucionais apresentam negociações mais caras, que podem ser demonstradas, por exemplo, pelos picos de ICG no gráfico VII no segundo mandato de FHC, em meio à crise do apagão, no segundo mandato de Dilma Rousseff, em sua tentativa de sobreviver a um processo de *impeachment*, e nos dois últimos anos do governo Bolsonaro, em sua tentativa de se manter no cargo paralelamente à sua tentativa de reeleição.

Por outro lado, quando presidentes encontram cenários mais favoráveis, conseguem desenvolver estratégias de governo menos onerosas, tal qual o primeiro mandato de FHC, com sua alta popularidade decorrente do Plano Real, ou no governo Temer, substituto presidencial preferido pelo Congresso em detrimento de sua antecessora.

Apesar de haver reduções significativas no ICG após sua longa trajetória de crescimento entre 2007 e 2015, os fatores do presidencialismo apontados pela literatura como catalisadores de crise permanecem e negociações polarizadas precisam ocorrer dentro do orçamento mais rígido do mundo (citar banco mundial). Assim, a tendência prevista pela literatura e pelos dados é de que o poder de barganha do presidente em

negociações com o Congresso permaneça ameaçado, e acompanhando a realidade política que abriga as negociações realizadas.

## 7. Referências Bibliográficas

ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão**. Dados, v. 31, n. 1, (1988).

ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. **Why Nations fail: the origins of power, prosperity, and poverty**. Nova York: Crown Publishing Group, 2012.

ALSTON, Lee et al. **Changing social contracts: beliefs and dissipative inclusion in Brazil**. Journal of Comparative Economics, v. 41, n. 1, p. 48-65, 2013.

AXELROD, Robert. **Conflict of interest**. Chicago: Markham, 1970

BERTHOLINI, Frederico; PEREIRA, Carlos. **Pagando o preço de governar: custos de gerência de coalizão no presidencialismo brasileiro**. Revista de Administração Pública, v 51, 2017.

BRUGNAGO, Fabrício; CHAIA, Vera. **A nova polarização política nas eleições de 2014: radicalização ideológica da direita no mundo contemporâneo do Facebook**. Revista de Arte, Mídia e Política, out 2014 - jan 2015.

BUGARIN, Mauricio. **Vote splitting as insurance against uncertainty**. Public Choice, v. 98, n. 1, p. 153-169, 1999.

BUGARIN, Mauricio Soares. **Vote splitting, reelection and electoral control: towards a unified model**. Social Choice and Welfare, v. 20, n. 1, p. 137-154, 2003.

CARRUBA, Clifford; VOLDEN, Craig. **Coalition politics and logrolling in legislative institutions**. American Journal of Political Science, v. 44, n. 2, p. 255-271, 2000.

CHAISTY, Paul; CHEESEMAN, Nic; POWER, Timothy. **Rethinking the “presidentialism debate”: coalitional politics in cross-regional perspective democratization**. Democratization, v. 21, n. 1, p. 72-94, 2014.

Couto, C. G., & Abrucio, F. (2003). **O segundo governo FHC: coalizões, agendas e instituições**. Tempo Social, 15(2), 269-301

FIORINA, M.P. **Parties and Partisanship: A 40-Year Retrospective**. Political Behavior 24, 93–115 2002.

Fiorina, Morris P. **"An era of divided government."** Political Science Quarterly 107.3: 387-410, 1992.

GALLAGHER, Michael; LAVER, Michael; MAIR, Pete. **Representative government in modern Europe**. s.l.: McGraw-Hill, 2011

GOUVEIA, Anna Carolina. **Incertezas políticas e fiscais: coadjuvantes importantes da incerteza brasileira em 2020**. FGV IBRE, 2020. Disponível em: <<https://blogdoibre.fgv.br/posts/incertezas-politicas-e-fiscais-coadjuvantes-importantes-da-incerteza-brasileira-em-2020>>. Acesso em: 21 de setembro de 2022.

Grupo Banco Mundial. **Um Ajuste Justo, análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil**. Banco Mundial, 2017.

GUIMARÃES, José Ribeiro; JANNUZZI, Paulo de Martino. **IDH, indicadores sintéticos e suas aplicações em políticas públicas: uma análise crítica**. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, v. 7, n. 1, p. 73-90, 2011.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). **Atlas do Estado Brasileiro**. Rio de Janeiro: IPEA, 2022.

LINZ, Juan. **The perils of presidentialism**. Journal of Democracy, v. 1, n. 1, p. 51-69, 1990.

MAINWARING, Scott. **Presidentialism, multipartism, and democracy: the difficult combination**. Comparative Political Studies, v. 26, n. 2, p. 198-228, 1993.

MENDES, Marcos. **Porque o Brasil cresce pouco. Desigualdade, democracia e baixo crescimento no país do futuro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

PEREIRA, Carlos. **Servindo a dois senhores**. O Estado de São Paulo. São Paulo, 2022.

PEREIRA, Carlos. **A “noiva” em fuga**. O Estado de São Paulo. São Paulo, 2022

PERSSON, Torsten; TABELLINI, Guido. **Political economics: explaining economic policy**. MIT press, 2002.

RAILE, Eric; PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy. **The Executive toolbox: building legislative support in a multiparty presidential regime**. Political Research Quarterly, v. 64, n.2, p. 323-334, 2010

RIKER, William. **The Theory of political coalitions**. New Haven: Yale University Press, 1962.

SHUGART, Matthew; CAREY, John. **Presidents and assemblies**. Nova York: Cambridge University Press, 1992.

STEPAN, Alfred; SKACH, Cindy. **Constitutional frameworks and democratic consolidation: parliamentarianism versus presidentialism**. World Politics, v. 46, n. 1, p. 1-22, 1993.

KAHNEMAN, Daniel. **Rápido e devagar: duas formas de pensar**. Traduzido por Cássio de Arantes Leite. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012

## 8. Anexo 1

Coeficiente de Correlação entre o Índice desenvolvido e as variáveis utilizadas

| Coeficiente de Correlação de Spearman ICG e Variáveis |             |             |
|---|-------------|-------------|
| Orc_Ministerial                                       | Orc_Emendas | Ministérios |
| 0,8649977   | 0,8918884   | 0,5561318   |

Fonte: R Core Team.