



Universidade Federal
de Campina Grande

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

AMANDA CONGO DA SILVA SIMÕES

**EMENDAS IMPOSITIVAS E A PRODUÇÃO LEGISLATIVA DO GOVERNO
FEDERAL NO BRASIL**

CAMPINA GRANDE - PB

2025

AMANDA CONGO DA SILVA SIMÕES

**EMENDAS IMPOSITIVAS E A PRODUÇÃO LEGISLATIVA DO GOVERNO
FEDERAL NO BRASIL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Campina Grande, como parte dos requisitos exigidos para a obtenção do título de Mestra em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Clóvis Alberto Vieira de Melo

CAMPINA GRANDE-PB

2025

S614e

Simões, Amanda Congo da Silva.

Emendas impositivas e a produção legislativa do Governo Federal no Brasil / Amanda Congo da Silva Simões. – Campina Grande, 2025.

135 f. : il. color.

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

"Orientação: Prof. Dr. Clóvis Alberto Vieira de Melo".

Referências.

1. Presidencialismo de Coalizão - Brasil. 2. Produção Legislativa – Brasil. 3. Taxa de Sucesso. 4. Emendas Impositivas. 5. Governo Federal - Brasil. I. Melo, Clóvis Alberto Vieira de. II. Título.

CDU 328.122(81)(043)



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

AMANDA CONGO DA SILVA SIMÕES

EMENDAS IMPOSITIVAS E A
PRODUÇÃO LEGISLATIVA DO
GOVERNO FEDERAL NO BRASIL.

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

Aprovada em: 27/02/2025

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

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

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



Documento assinado eletronicamente por **KELLY CRISTINA COSTA SOARES, PROFESSOR(A) DO MAGISTERIO SUPERIOR**, em 27/02/2025, às 15:52, 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 27/02/2025, às 15:55, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 8º, caput, da [Portaria SEI nº 002, de 25 de outubro de 2018](#).



Documento assinado eletronicamente por **Luciana da Conceição Farias Santana, Usuário Externo**, em 27/02/2025, às 18:27, 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 **5240174** e o código CRC **86F9786F**.

Referência: Processo nº 23096.007365/2025-13

SEI nº 5240174

Para Abraão, a luz da minha vida. A minha
avó materna, Balbina, *in memoriam*.

AGRADECIMENTOS

Chegar ao fim dessa jornada, com a apresentação desta dissertação de mestrado, somente foi possível pela inestimável contribuição de muitas pessoas ao longo de mais de sete anos.

Em primeiro lugar, agradeço a Deus por ter me dado forças para chegar até o final. A jornada nunca foi fácil, especialmente quando se vem de escola pública desde o primário e se é filha de empregada doméstica. Agradeço à minha mãe pela educação, dignidade e pelos ensinamentos que me foram passados ao longo da minha vida. Mãe, sua dedicação e amor foram o alicerce de tudo o que consegui construir.

A Salvatore, que ao longo dos anos se tornou não apenas um amigo, mas uma das pessoas mais importantes da minha vida, dedico minha mais sincera e profunda gratidão. Você foi muito mais do que um apoio; foi meu alicerce, minha força nas horas em que fraquejei e a voz que me impulsionou a acreditar em mim mesma quando eu mais duvidava. Obrigada por ter caminhado ao meu lado, por cada palavra de incentivo, por cada gesto silencioso de presença. Devo muito do que sou hoje ao reflexo da sua generosidade e ao amor com que sempre me apoiou. Em meu coração, seu lugar será para sempre especial, e meu agradecimento, eterno.

Agradeço de coração ao meu irmãozinho Abraão, com seus nove anos de pura inocência e alegria, por ser a minha maior motivação nos dias mais difíceis. Mesmo sem compreender por completo o que significa este mundo acadêmico, você foi a razão que me fez seguir em frente, a força que me impulsionou a não desistir. Cada página deste trabalho, cada conquista ao longo dessa jornada, é dedicada a você e inspirada por você. Você é a luz que ilumina o meu caminho, e espero, com todo o meu coração, que um dia, quando for maior, possa ler esta dissertação com orgulho da irmã que sempre buscou ser um exemplo de dedicação e perseverança para você.

Ao meu parceiro Theodore, deixo meu mais sincero agradecimento. Obrigada por todo o apoio que você me deu, por sempre acreditar no meu potencial, pela paciência nos momentos de maior tensão e pelo carinho com que me acolheu. Sua presença trouxe leveza a essa caminhada.

Sou imensamente grata ao Fábio, meu mentor na graduação, que se tornou um grande amigo e guia ao longo dessa trajetória acadêmica. Jamais esquecerei o dia em que você me convidou para integrar um grupo de estudos sobre democracia. Naquela fase, quando eu quase desistia do curso, você foi a luz que iluminou novas possibilidades e me resgatou de um momento de incerteza. Sem saber nada sobre Estudos Legislativos, aceitei o desafio e, a partir de então, não ganhei apenas conhecimento, mas também um novo olhar sobre a universidade — mais acolhedor e esperançoso. Obrigada por todo o apoio, pela confiança e por ser uma inspiração como pessoa

e como profissional. Espero um dia ser capaz de retribuir à altura tudo o que fez e continua fazendo por mim. Esta dissertação é, em grande parte, fruto do que aprendi sob sua orientação.

Aos meus queridos amigos e companheiros de jornada, minha eterna gratidão. Lara, Pedro, Natanaelson, Lucas, Bruno, Mayara, Ísis, Dalyana e Felipe, obrigada por cada conselho, apoio e pelos momentos de descontração que tornaram essa caminhada mais leve. Em especial, agradeço a Lara e Bruno, que estiveram ainda mais próximos no último ano. Lara, sua paciência infinita e sua amizade foram um presente, e sou profundamente grata. Felipe, desde a graduação, sua presença foi essencial nos momentos de maior tensão, sempre me acalmando e ajudando a reencontrar o equilíbrio. A Dalyana e Pedro, agradeço pelo apoio constante e disposição em me ajudar. Dalyana esteve ainda mais próxima nos últimos meses, e Pedro foi uma presença constante desde a graduação. Lucas, nossa parceria de sete anos trouxe inúmeros aprendizados e desafios compartilhados, e saber que seguiremos juntos no doutorado me enche de entusiasmo. Natanaelson, sua amizade sincera e sem competição mostrou que laços genuínos são possíveis no ambiente acadêmico. Mayara, minha amiga de adolescência, sua presença sempre foi um porto seguro. Obrigada por cada palavra de conforto e por estar sempre ao meu lado, independentemente da distância ou dos desafios.

Ao professor Sérgio Rivero, meu sincero agradecimento por suas aulas de R, que foram fundamentais para a organização das minhas ideias e o avanço da pesquisa. Sua paciência, dedicação e disponibilidade para esclarecer minhas dúvidas tornaram essa jornada muito menos desafiadora. À professora Kelly Cristina, coordenadora do PPGCP, sou grata pelas sugestões valiosas que ajudaram a estruturar meu problema de pesquisa. Agradeço também a todos os professores do programa e, em especial, aos da graduação, Rodrigo, Anahi e Jesus Izquierdo, pelo apoio constante e conselhos generosos. Por fim, ao meu orientador, professor Clóvis Alberto, minha mais profunda gratidão. Seu apoio, desde os ensinamentos mais profundos até a tranquilidade transmitida nos momentos de incerteza, foi essencial para que eu chegasse até aqui. Sua confiança no meu potencial foi um dos pilares dessa trajetória, e sou imensamente grata por tudo.

Por fim, agradeço à Fundação de Apoio à Pesquisa do Estado da Paraíba (FAPESQ) e a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pela concessão da bolsa de mestrado e pelo apoio financeiro (EDITAL Nº 08/2023), que viabilizou a realização desta pesquisa.

"Believe you can and you're halfway there."

Theodore Roosevelt

RESUMO

Este estudo examina os efeitos da implementação das emendas impositivas na dinâmica do presidencialismo de coalizão no Brasil, com ênfase na produção legislativa do Governo Federal na Câmara dos Deputados. Para tanto, compara os períodos de 2012-2015 e 2016-2019, investigando como a alteração das regras orçamentárias – introduzidas pela PEC do Orçamento Impositivo (2015) e pela Emenda Constitucional nº 100 (2019) – redefiniu a relação entre Executivo e Legislativo. A pesquisa parte da seguinte questão: como a taxa de sucesso na produção legislativa do governo federal variou antes e depois da implementação das emendas impositivas, considerando o controle de agenda do Legislativo? A partir de uma abordagem descritiva, o estudo analisa proposições legislativas do Executivo e do Legislativo, bem como padrões de votação parlamentar, para identificar variações e tendências no processo decisório. Os resultados indicam um movimento de maior autonomia do Legislativo, refletido na alteração dos padrões de votação e no enfraquecimento da capacidade do Executivo em aprovar suas propostas legislativas.

Palavras-Chave: presidencialismo de coalizão; produção legislativa; taxa de sucesso; emendas impositivas.

ABSTRACT

This study examines the effects of the implementation of mandatory budget amendments on the dynamics of coalition presidentialism in Brazil, with a focus on the Federal Government's legislative production in the Chamber of Deputies. To this end, it compares the periods 2012-2015 and 2016-2019, investigating how changes in budgetary rules—introduced by the Mandatory Budget Amendment Proposal (PEC) (2015) and Constitutional Amendment No. 100 (2019)—redefined the relationship between the Executive and the Legislative branches. The research is guided by the following question: How did the success rate of the federal government's legislative production change before and after the implementation of mandatory budget amendments, considering the Legislative's agenda-setting power? Adopting a descriptive approach, the study analyzes legislative proposals from both the Executive and the Legislative, as well as parliamentary voting patterns, to identify variations and trends in the decision-making process. The findings indicate a shift toward greater legislative autonomy, reflected in changes in voting patterns and a weakening of the Executive's capacity to approve its legislative proposals.

Keywords: coalition presidentialism; legislative production; success rate; mandatory amendments.

LISTA DE SIGLAS

CD	Câmara dos Deputados
CF	Constituição Federal
LOA	Lei Orçamentária Anual
PL	Projeto de Lei Ordinária
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
RICD	Regimento Interno da Câmara dos Deputados
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentária
PLOA	Proposta Orçamentária Anual
PPA	Plano Plurianual
CMO	Comissão Mista do Orçamento
TCU	Tribunal de Contas da União
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

LISTA DE GRÁFICOS E TABELAS

Tabela 1	Porcentagem das emendas parlamentares no Orçamento de 2023.....	53
Tabela 2	Tipos de proposições apresentadas na Câmara dos Deputados.....	79
Tabela 3	Projeto de lei - votações nominais dos deputados federais quando o governo orienta “sim”	84
Tabela 4	Projeto de lei - votações nominais dos deputados federais quando o governo orienta “não”	88
Tabela 5	Medidas provisórias - votações nominais dos deputados federais quando o governo orienta “sim”	93
Tabela 6	Propostas de emenda à Constituição - votações nominais dos deputados federais quando o governo orienta “sim”	94
Tabela 7	Propostas de emenda à Constituição - votações nominais dos deputados federais quando o governo orienta “não”	95
Gráfico 1	Distribuição de votos do parlamentar por tipo de proposição 2012-2019.....	82
Gráfico 2	Projetos de Lei Tramitados de iniciativa do Executivo (2012-2019).....	97
Gráfico 3	Projetos de Lei de iniciativa do Executivo aprovados (2012-2019).....	99
Gráfico 4	Projetos de Lei tramitados de iniciativa do Legislativo (2012-2019).....	99
Gráfico 5	Projetos de Lei de iniciativa do Legislativo aprovados (2012-2019).....	102

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	14
2	PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO.....	17
2.1.	Presidencialismo de coalizão no Brasil: uma análise comparada.....	17
2.1.1.	<i>O Presidencialismo brasileiro.....</i>	17
2.1.2.	<i>Perspectiva comparada com outros modelos políticos.....</i>	21
2.2.	Ciclos de Governabilidade no Presidencialismo de Coalizão: A Relação entre Mudança Política e Estabilidade do Executivo.....	28
2.3.	Instrumentos de Poder: O Controle de Agenda do Executivo.....	32
2.4.	Interações estratégicas a partir do presidencialismo brasileiro.....	36
2.5.	A influência da personalidade do Presidente na produção legislativa.....	44
3	AS EMENDAS IMPOSITIVAS E A PRODUÇÃO LEGISLATIVA DO GOVERNO FEDERAL.....	51
3.1.	A reconfiguração do processo orçamentário: a ascensão das emendas impositivas.....	51
3.2.	A Interdependência entre Executivo e Legislativo na produção legislativa.....	58
3.3.	Transformações nas estratégias de negociação política: efeitos e repercussões no Processo Legislativo.....	65
4.	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	72
4.1.	Eixo Analítico.....	72
4.2.	Recorte do Estudo.....	73
4.3.	Unidade de análise.....	73
4.4.	Variáveis.....	75
4.4.1	<i>Variáveis utilizadas.....</i>	76
4.5	Fonte de Dados.....	77
5	DADOS E DISCUSSÃO.....	78
5.1	Análise descritiva dos projetos de Lei de Autoria do Executivo.....	79
5.2.	Análise dos projetos encaminhados pelo Legislativo.....	96

6	CONCLUSÕES.....	107
	REFERÊNCIAS.....	111
	APÊNDICE.....	121

1 INTRODUÇÃO

O presidencialismo de coalizão e seus mecanismos têm sido amplamente debatidos na literatura da Ciência Política, com destaque para o papel das emendas parlamentares como ferramentas de negociação entre deputados e o chefe do Executivo no Brasil (Pereira e Mueller, 2002). No contexto do partidarismo complexo, Mainwaring (1995, 1999), Abranches (1988), Ames (2003), e Samuels (2003) criticam a tendência à paralisia decisória do presidencialismo. No entanto, Figueiredo e Limongi (1999) enfatizam que “os índices de sucesso do Executivo são equivalentes aos registrados em regimes parlamentaristas”. Nesse contexto, Melo e Pereira (2013) ressaltam que o sistema político brasileiro tem se mostrado bem-sucedido ao combinar elementos majoritários e consensuais para promover a estabilidade democrática. No que se refere à questão orçamentária, a Constituição de 1988 não apenas modificou as bases institucionais do sistema político brasileiro, mas também conferiu ao Congresso Nacional a prerrogativa de alterar o Orçamento Anual da União por meio das emendas parlamentares. Essa mudança institucional não apenas alterou as regras do jogo, mas também refletiu a intenção dos legisladores de influenciar as políticas governamentais.

O uso político das emendas tem sido alvo de críticas (Freire, 2016; Greggianin, 2015), sendo frequentemente empregado como moeda de troca entre o Executivo e o Legislativo (Pereira e Mueller, 2002). Em resposta, diversas Propostas de Emenda Constitucional (PECs) foram apresentadas desde os anos 1990 para tornar obrigatória a execução das emendas orçamentárias. A promulgação da PEC do orçamento impositivo em 2015 e da Emenda Constitucional nº 100 em 2019 estabeleceu essa obrigatoriedade, abrangendo também as emendas propostas pelas bancadas parlamentares estaduais e distritais. Essa mudança representou uma transformação significativa no processo orçamentário brasileiro, com a transição das emendas parlamentares de uma característica autorizativa, controlada pelo Executivo, para um caráter impositivo. Esse aspecto é central para a discussão sobre o espaço das emendas na negociação entre os dois poderes.

Com o surgimento das emendas constitucionais mencionadas, surgiu um clima de preocupação quanto a uma possível paralisia decisória, gerando debates sobre a natureza do orçamento, questionando se é impositivo ou autorizativo. A principal distinção entre eles está no fato de que, no modelo autorizativo, o Poder Executivo mantém influência significativa nas decisões de gastos, enquanto no modelo impositivo, o Poder Legislativo assume uma posição mais proeminente. Portanto, é crucial explorar a interação entre os poderes, considerando que a

estrutura jurídica do orçamento incorpora elementos de ambos os padrões, tanto impositivo quanto autorizativo.

No Brasil, as características do *presidencialismo de coalizão*, conceituado por Abranches (1988), incluem a necessidade de o Presidente da República estabelecer alianças com múltiplos partidos políticos para assegurar maioria no Congresso e viabilizar a aprovação de sua agenda e propostas legislativas. Por outro lado, Schreiber (2019) levanta discussões sobre a possível existência de um “parlamentarismo branco” ou “informal” no país, sugerindo que, caso o presidente opte por não formar coalizões, o Legislativo assume a condução de uma agenda própria. No entanto, Figueiredo e Limongi (2009) contestam essa tese da agenda dual, argumentando, com base em dados sobre aprovação legislativa e execução orçamentária, que “a agenda do governo é formada de maneira endógena”.

Nesse contexto, a discussão sobre o orçamento público adquire relevância à luz do presidencialismo de coalizão, conforme destacado por Abranches (1988), que afirma que, na dinâmica de interdependência entre o Poder Legislativo e o Executivo, com maior afluência de autoridade no Executivo, “a capacidade de governança do presidente depende do apoio parlamentar para transformar suas principais escolhas de políticas públicas em leis” (Abranches, 2018, p. 79). O debate político sobre a alocação de recursos no orçamento do governo federal tem sido central para a confirmação da estrutura do presidencialismo de coalizão, resultando em desafios na distribuição de recursos, especialmente no âmbito do orçamento público, onde as emendas individuais desempenham um papel valioso.

Diante desse panorama, no sistema presidencialista de coalizão, o Executivo exerce um papel preponderante na definição de sua agenda governamental. Sob essa perspectiva, Limongi e Figueiredo (1998, p. 88) argumentam que “o presidente brasileiro não apenas tem o poder exclusivo de iniciar legislação em determinadas áreas, como também tem o poder de forçar unilateralmente a apreciação das matérias que introduz dentro de determinados prazos”. Contudo, simultaneamente, os parlamentares atendem às demandas de suas bases eleitorais, especialmente no contexto da execução das emendas parlamentares. Embora esse sistema propicie governabilidade diante de uma dinâmica partidária fragmentada, ele também possibilita o surgimento de excessivas negociações, o que pode resultar na perda de eficácia de determinadas ações políticas.

Antes da mudança nas regras, o governo tinha maior flexibilidade para liberar recursos conforme suas necessidades políticas. No entanto, desde 2015, com a aprovação das emendas constitucionais, o pagamento das emendas individuais e de bancada tornou-se obrigatório, limitando o poder de barganha do Executivo, uma vez que os parlamentares agora têm acesso

garantido a esses recursos para investir em suas bases eleitorais. Portanto, nossa investigação se concentrará em verificar se essa mudança nas regras influenciou a capacidade do governo em conseguir apoio, considerando que os parlamentares agora têm maior controle sobre o uso desses recursos.

Com base nessas considerações, a pesquisa visa responder à seguinte indagação: Como a taxa de sucesso na produção legislativa do governo federal variou antes e depois da implementação das emendas impositivas, considerando o controle de agenda do Legislativo? Nesse contexto, é fundamental analisar como as emendas parlamentares, especialmente as impositivas, redimensionaram a capacidade do governo em angariar apoio político para aprovar sua agenda governamental. O objetivo é identificar e descrever as características da produção legislativa do governo federal e seu posicionamento em propostas como Medida Provisória, Projeto de Lei e Proposta de Emenda à Constituição em diferentes períodos, observando as variações e padrões ao longo do tempo.

O trabalho está estruturado em quatro capítulos. O primeiro capítulo aborda o presidencialismo de coalizão no Brasil, comparando-o com outros sistemas políticos e discutindo os instrumentos de poder do Executivo e suas interações estratégicas. O segundo capítulo foca nas emendas impositivas, analisando a reconfiguração do processo orçamentário, a interdependência entre os poderes e as transformações nas estratégias de negociação. O terceiro capítulo descreve a metodologia, incluindo a delimitação do estudo, a unidade de análise e os dados utilizados.

O quarto capítulo está dividido em duas partes. A primeira apresenta um panorama geral das proposições mais recorrentes na Câmara dos Deputados e, em seguida, analisa as votações de Medidas Provisórias, Propostas de Emenda à Constituição (PECs) e Projetos de Lei, considerando a orientação do governo. A segunda parte se concentra especificamente nos projetos de lei encaminhados e aprovados pelo Executivo e pelo Legislativo. A análise examina a distribuição dos votos ao longo do tempo, destacando a relação entre as diretrizes governamentais e as votações na Câmara. Além disso, gráficos e tabelas ilustram a evolução das proposições, bem como a dinâmica de apoio e oposição ao Executivo. Por fim, o capítulo conclui com um panorama elucidativo dos padrões das propostas.

2 PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO

2.1.Presidencialismo de coalizão no Brasil: Uma Análise Comparada

2.1.1 O presidencialismo brasileiro

O papel do Poder Executivo nos sistemas políticos democráticos, especialmente sua dinâmica e relação com o Poder Legislativo, tem sido objeto de intenso debate na literatura institucional e nos estudos legislativos. De acordo com King (1993), as análises sobre o papel do presidente e da presidência se constituem como um dos tópicos mais difundidos da Ciência Política. Conceitos como a separação de poderes, conexão ministerial, a predominância do Executivo sobre o Legislativo e sua capacidade de governança estão sendo, nos últimos anos, extensivamente discutidos e analisados.

Os debates sobre o sistema de governo adotado no Brasil são abundantes, especialmente desde a aprovação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, durante o período de redemocratização (Abranches, 1988; Couto; Arantes, 2006; Bresser-Pereira, 2010). Este cenário foi marcado pela instabilidade entre os poderes Executivo e Legislativo, com um foco significativo na discussão sobre o presidencialismo de coalizão, abordado na literatura sob duas perspectivas inter-relacionadas. A primeira abordagem analisa a evolução histórica do sistema político ao longo do tempo, destacando-se particularmente durante o governo de Itamar Franco. A segunda abordagem descreve nosso modelo político como vulnerável, imprevisível, com altos custos para a governabilidade e propenso à paralisia decisória, devido à combinação "explosiva" das instituições (Abranches, 1988; Mainwaring, 1997; Amorim Neto, 2003).

Embora o modelo presidencialista norte-americano seja frequentemente considerado um sistema político bem-sucedido, sua implementação enfrenta desafios concretos em alguns contextos. Na América Latina, o presidencialismo é frequentemente visto como desafiador devido às adaptações locais e à instabilidade política. Fatores como paralisias decisórias, golpes de Estado e variações na qualidade da democracia ao longo do tempo podem se tornar características indesejáveis ou consequências desse sistema no país (Mainwaring, 1993; Linz, 1990). Diante disso, a formação do presidencialismo de coalizão no Brasil está intimamente ligada à transição democrática que ocorreu na década de 1980, após a ditadura militar (1964-1985). A redemocratização do país exigiu a criação de um sistema político inclusivo,

capaz de integrar múltiplas forças políticas. Nesse contexto, os partidos Arena e MDB, que existiam na época, desempenharam papéis fundamentais. O Arena, como partido governista, representava os interesses da ditadura, enquanto o MDB, em sua origem, atuava como uma oposição controlada, mas posteriormente se transformou em um dos principais partidos na construção de uma democracia pluralista. Com o fim do regime militar em 1985, o país se deparou com o desafio de construir um sistema político que pudesse integrar essas forças e assegurar a estabilidade governamental. Conforme Abrucio (1998), a Constituição de 1988 foi elaborada em um processo constituinte que envolveu ampla participação popular e uma série de negociações entre diferentes grupos políticos e sociais.

Esse período marcou o início de uma nova era na política brasileira. Na qual, a Constituição, conhecida por seu caráter progressista e inclusivo, estabeleceu um sistema presidencialista que refletia a diversidade política do país. O desenho institucional resultante permitiu a coexistência de um presidente com poderes significativos e um Congresso Nacional composto por múltiplos partidos, o que inevitavelmente levou à necessidade de formação de coalizões para garantir a governabilidade (Abranches, 1988).

Dessa forma, a estrutura institucional estabelecida no Brasil em 1988 resultou de um acúmulo de experiências constitucionais, que se baseou principalmente na integração de diversos elementos, como o presidencialismo, federalismo, representação proporcional, bicameralismo e multipartidarismo (Abranches, 1988). Essa configuração, por sua vez, suscitou uma certa desconfiança em relação ao presidencialismo, uma vez que os regimes de representação proporcional e multipartidarismo frequentemente coexistiam de maneira mais estável em democracias parlamentaristas (Mainwaring, 1993).

Diante do exposto, a década de 1990 foi crucial para a consolidação do presidencialismo de coalizão no Brasil. Durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), o conceito de "presidencialismo de coalizão" tornou-se amplamente reconhecido. Cardoso conseguiu formar amplas coalizões multipartidárias, o que permitiu a implementação de importantes reformas econômicas e políticas, apesar da fragmentação partidária no Congresso. Durante esse período, algumas pesquisas foram incentivadas com o intuito de compreender o comportamento das instituições. Figueiredo e Limongi (1999), Fabiano Santos (2003) e Amorim Neto (2000) conduziram investigações voltadas para as estratégias de coordenação entre o Executivo e o Legislativo, buscando assegurar a governabilidade dentro do presidencialismo multipartidário brasileiro.

Em vista disso, Abranches (1988), explora e descreve as peculiaridades do sistema político brasileiro, em um artigo publicado em 1988, intitulado de "O presidencialismo de

coalizão: o dilema institucional brasileiro", onde o autor aponta pontos de correção e explica o funcionamento do sistema político, apesar das expectativas de fracassos institucionais. De acordo com Abranches, o modelo adotado poderia ocasionar um *dilema institucional* na dinâmica e equilíbrio entre os poderes, pois a gestão da coalizão seria uma tarefa difícil, já que os critérios que sustentam a base parlamentar do governo não são compreensíveis apenas pela ótica político-partidária (Abranches, 2003).

O autor define o modelo como:

Um sistema caracterizado pela instabilidade, de alto risco e cuja sustentação baseia-se, quase exclusivamente, no desempenho corrente do governo e na sua disposição de respeitar estritamente os pontos ideológicos ou programáticos considerados inegociáveis, os quais nem sempre são explícita e coerentemente fixados na fase de formação da coalizão (Abranches, 1998, p. 22).

É importante ressaltar que posteriormente, o cenário político brasileiro passou por importantes mudanças, especialmente após a promulgação da Constituição de 1988, que estabeleceu um marco jurídico fundamental para o país. Entre essas mudanças, destaca-se o aumento da fragmentação partidária, que intensificou o desafio de formação de coalizões estáveis, um dos pontos centrais abordados por Abranches.

Além disso, o período pós-1988 foi marcado pela crescente judicialização da política, com o Judiciário desempenhando um papel mais ativo na mediação de conflitos institucionais e políticos. Outro aspecto relevante foi a implementação de reformas eleitorais, como a adoção da cláusula de barreira e a proibição de coligações nas eleições proporcionais, que visaram reduzir a fragmentação partidária e promover maior governabilidade.

O fortalecimento de instituições de controle, como a Controladoria-Geral da União (CGU) e o Ministério Público, também contribuiu para a maior fiscalização dos atos do Executivo e do Legislativo, reforçando a percepção de *accountability* no sistema político. Por fim, crises institucionais e políticas, como os impeachments de Fernando Collor (1992) e Dilma Rousseff (2016), colocaram à prova a resiliência do presidencialismo de coalizão, confirmando a importância das instituições democráticas em momentos de instabilidade.

A estrutura do presidencialismo de coalizão no Brasil trouxe desafios e benefícios distintos (SOBRINHO, 2021). Por um lado, esse modelo facilita a formação de alianças entre diferentes partidos políticos, permitindo a aprovação de reformas e políticas importantes. Por outro lado, a constante necessidade de negociações e concessões pode levar à fragmentação política e dificultar a implementação de mudanças estruturais (Chaisty; Cheeseman; Power, 2014).

Após a introdução do conceito de "presidencialismo de coalizão" por Sérgio Abranches (1988), o debate sobre o tema passou por diferentes fases de análise. Inicialmente, prevaleceram interpretações críticas, com destaque para a fragilidade do sistema presidencial multipartidário, apontada por Mainwaring (1993), onde enfatizava os riscos de instabilidade e governabilidade. Em seguida, emergiram abordagens que ressaltavam a capacidade do sistema de formar coalizões estáveis, trazendo previsibilidade ao processo legislativo, como discutido por Figueiredo e Limongi (1998). Amorim Neto (2000) contribuiu ao investigar os padrões de interação entre o Executivo e o Legislativo, demonstrando que o comportamento estratégico de ambos os poderes era essencial para a efetividade do sistema. Posteriormente, os estudos se ampliaram para incluir a prática do *pork barrel* e o papel central da liderança partidária na manutenção das coalizões governamentais, conforme examinado por Pereira e Mueller (2003).

Segundo Abranches (1988), uma das desvantagens do modelo indica que as falhas de coordenação, e os conflitos intra partidários dentro da coalizão poderiam levar o sistema à fragmentação partidária e à paralisia decisória. Isso ocorre porque um alto fracionamento governamental, decorrente do elevado número de partidos, seria prejudicial ao sistema.

Nesse cenário, o sucesso político-operacional:

É determinado pela capacidade de coordenação da maioria por parte do chefe do Executivo que ocupa o centro do sistema de forças. Quando há falhas de coordenação, o sistema tende à fragmentação, podendo sofrer paralisia decisória e colapsos recorrentes de desempenho, com danos ao apoio social do governo [...]. A gestão política da coalizão precisa manter o estresse em nível aceitável e evitar que a concorrência entre os aliados leve ao colapso da aliança (Abranches, 1988, p. 77).

Segundo o autor, a instabilidade do sistema político brasileiro decorreria da elevada fragmentação partidária, alimentada por divergências internas e pela indisciplina de parlamentares dentro das legendas. Esse quadro poderia comprometer a governabilidade do chefe do Executivo, uma vez que o sucesso da agenda legislativa dependeria de sua habilidade em constituir amplas coalizões para obter apoio a seus projetos. No entanto, Power (2015) argumenta que essa previsão pessimista não se confirmou ao longo do tempo, ressaltando que “a situação mudou dramaticamente com o Plano Real, em 1994, que acabou com a hiperinflação, particularmente a partir da posse de Fernando Henrique Cardoso na presidência, em 1995”.

No entanto, ao utilizar as coalizões, o Executivo se coloca em uma posição problemática, atuando como mediador dos conflitos entre as elites políticas para evitar o desmoronamento da aliança. Essas alianças são compostas por grupos rivais que, em alguns

momentos, precisam atender às suas bases eleitorais ao se destacarem na coalizão de partidos que integram a base governista, evidenciando a tendência efêmera das coalizões (Abranches, 2003).

É importante destacar os custos envolvidos no processo de tomada de decisões políticas, pois a formulação da agenda e a negociação para a implementação bem-sucedida dependem do equilíbrio entre os vários partidos que compõem a coalizão do Executivo. Concessões e renúncias são ferramentas valiosas que o Presidente pode utilizar para evitar o desgaste na base governista. Esse modelo, surgido após o período autoritário, reflete a complexidade social e política do país, buscando conciliar interesses diversos em prol da governabilidade. As coalizões multipartidárias não são apenas um reflexo das diversidades ideológicas e regionais, mas também uma estratégia necessária para viabilizar agendas legislativas e executivas. Esse equilíbrio delicado entre cooperação e competição política reflete a natureza complexa do sistema democrático brasileiro e a busca contínua por estabilidade e governabilidade.

Além disso, a experiência brasileira com o presidencialismo de coalizão destaca a importância da capacidade de liderança do presidente em articular consensos e administrar conflitos internos à base aliada. A eficiência deste sistema não está apenas na formação inicial das coalizões, mas também na habilidade contínua de adaptação às dinâmicas políticas em um contexto de constante mutação. Assim, a análise desse modelo político revela não apenas desafios, mas também a resiliência e adaptabilidade das instituições democráticas brasileiras frente às demandas de um sistema plural e fragmentado. Portanto, é relevante compará-lo com outros modelos de governo, visando a uma análise mais detalhada das especificidades do nosso sistema político em relação aos demais.

2.1.2. Perspectiva comparada com outros modelos políticos

A formação do presidencialismo de coalizão no Brasil está profundamente conectada a uma série de fatores históricos e institucionais que moldaram a dinâmica política do país desde a promulgação da Constituição de 1988. O sistema de governo brasileiro, caracterizado pela coexistência de um Executivo presidencialista e um Legislativo fragmentado, requer a formação de coalizões parlamentares para garantir a governabilidade. Essa característica central do presidencialismo de coalizão, que envolve a negociação de apoio político entre diferentes partidos para assegurar a aprovação de políticas e a estabilidade do governo, é uma das

especificidades do modelo brasileiro. Para compreender as particularidades desse sistema, é basilar situá-lo dentro de uma perspectiva comparada com outros países da América Latina que adotam o presidencialismo de coalizão e com modelos de governo alternativos, como o parlamentarismo e o semipresidencialismo.

Nesse quadro, os sistemas de governo parlamentarista e presidencialista apresentam diferenças estruturais que influenciam diretamente a dinâmica política, a estabilidade governamental e a relação entre os poderes Executivo e Legislativo. Essas variações são importantes para analisar o presidencialismo de coalizão brasileiro em comparação com outros modelos. O debate acadêmico sobre a superioridade de um sistema sobre o outro, baseado em critérios como eficiência, governabilidade e representação democrática, continua a moldar as discussões sobre o funcionamento e a adaptação dos sistemas políticos em contextos específicos.

Durante muito tempo, a literatura que explorava as interações entre os poderes Executivo e Legislativo esteve dividida entre análises do parlamentarismo e do presidencialismo. Diferentes perspectivas sugeriam que esses sistemas de governo possuíam princípios e dinâmicas contrastantes, dificultando uma abordagem integrada. O parlamentarismo, por um lado, era visto como um sistema de cooperação, onde os poderes dependiam mutuamente. Em contraste, o presidencialismo era caracterizado por um cenário de conflito, devido à independência relativa entre os poderes (Cheibub, Limongi, 2010).

Essa dinâmica, vista como conflituosa ou cooperativa entre os poderes, tornou-se uma das questões mais debatidas dentro dos modelos de governança eficiente e ineficiente. No qual, Cox (1987), ao examinar as reformas ocorridas no sistema político britânico ao longo do século XIX, observou um aumento no poder legislativo do Executivo, resultando no controle da agenda política sobre o Parlamento. Isso levou a uma fusão dos poderes Executivo e Legislativo, com predominância do primeiro sobre o segundo.

No contexto da estrutura institucional do sistema político brasileiro, Huntington (1991) argumenta que os sistemas políticos contemporâneos, especialmente os que passaram pela terceira onda de democratização, apresentam características distintas dos arranjos parlamentaristas multipartidários típicos da Europa e da experiência presidencialista bipartidária dos Estados Unidos. Este período foi marcado por uma prolífica produção acadêmica, impulsionada tanto pelas análises procedimentalistas (Huntington, 1991; Linz & Stepan, 1999; Przeworski, 1989) quanto pelas contribuições de estudiosos como O'Donnell, Schmitter e Whitehead (1986), além de Inglehart (1995)

Ao estudar o sistema presidencialista, Shugart e Carey (1992) destacam que, ao contrário do sistema parlamentarista, nele o Executivo e o Legislativo são poderes concorrentes com agendas divergentes. Essa dinâmica influencia diretamente a governabilidade e a formulação de políticas públicas. Enquanto o Executivo tende a promover uma agenda nacional, eleito por eleição majoritária, o Legislativo representa interesses distritais, eleito por um sistema proporcional de lista aberta. Durante o período eleitoral, os candidatos muitas vezes focam em questões locais para garantir a reeleição, em contraste com o Executivo, que geralmente propõe agendas de impacto nacional.

Em relação à formação de governo, os dois sistemas apresentam diferenças significativas. No sistema parlamentarista, um governo é constituído apenas quando os partidos se unem para assegurar mais de 50% das cadeiras no Legislativo. Como é desafiador para um único partido alcançar a maioria, a formação de coalizões se torna essencial. Dessa forma, a obtenção da maioria parlamentar é crucial para a constituição do governo, tendo em vista que governos minoritários são considerados como um resultado da fragmentação ou de uma polarização acentuada do sistema. De acordo com Cheibub e Limongi (2010):

[...] governos minoritários surgem em contextos de fragmentação e polarização, tornando-se mais instáveis e difíceis de governar. No entanto, as coalizões governamentais são os fenômenos políticos verdadeiramente intrigantes. Elas se baseiam em uma barganha delicada entre partidos sobre a distribuição de responsabilidades governamentais e a definição de políticas principais. Essas coalizões são frágeis, pois podem ser desfeitas por problemas maiores ou menores (Cheibub; Limongi, 2010, p. 40)

Diante disso, nos sistemas presidencialistas, o Poder Executivo deriva diretamente da eleição popular, o que teoricamente o isenta da necessidade de buscar apoio legislativo ou formar maiorias parlamentares, ao contrário do parlamentarismo. No parlamentarismo, o poder executivo é compartilhado entre um chefe de estado (presidente ou monarca) e um chefe de governo (primeiro-ministro). O primeiro-ministro e seu gabinete são normalmente membros do parlamento e dependem do apoio da maioria parlamentar para governar, necessitando de um voto de confiança para permanecerem no cargo sob pena de destituição e convocação de novas eleições. Esse sistema promove a cooperação e a interdependência entre os poderes Legislativo e Executivo, já que o governo deve manter a confiança parlamentar para continuar governando. Além disso, a flexibilidade do parlamentarismo permite uma resposta mais ágil a crises políticas, com a possibilidade de mudanças no governo sem a necessidade de eleições gerais (Lijphart, 1999).

Por outro lado, no presidencialismo, o presidente assume simultaneamente os papéis de

chefe de estado e de governo, sendo eleito independentemente do poder legislativo, com um mandato fixo. Esse sistema estabelece uma clara separação e independência entre os poderes Executivo e Legislativo. O mandato presidencial fixo pode proporcionar maior estabilidade política, mas também pode resultar em impasses e conflitos entre os poderes, especialmente em cenários de governo dividido, nos quais o partido do presidente não controla o legislativo (Mainwaring e Shugart, 1997).

O semipresidencialismo, presente em países como França e Portugal, mescla elementos do presidencialismo e do parlamentarismo. Nesse sistema, há um presidente eleito diretamente pelo povo e um primeiro-ministro que depende do apoio parlamentar. Essa dualidade pode resultar tanto em estabilidade quanto em complexidade, pois a divisão de responsabilidades entre o presidente e o primeiro-ministro pode gerar conflitos de poder, especialmente se pertencerem a partidos diferentes (Elgie, 1999). No entanto, também pode oferecer um equilíbrio de poder, aproveitando o melhor dos dois sistemas.

A diferença fundamental entre os três sistemas políticos reside no presidencialismo, onde o chefe do Executivo é eleito diretamente pelo povo para um mandato específico. Neste sistema, a Constituição confere ao presidente o poder de nomear ministros e administrar o governo. Além disso, o presidente atua como chefe simbólico do Estado durante o mandato, que geralmente dura quatro anos e só pode ser interrompido por crimes de responsabilidade, como o impeachment. Em contraste, no parlamentarismo, o governo deriva sua autoridade da confiança do parlamento, seja através de maiorias legislativas ou da tolerância a governos minoritários. No semipresidencialismo, a eficácia governamental pode variar amplamente dependendo da cooperação entre o presidente e o primeiro-ministro. Quando há harmonia entre ambos, o sistema pode ser bastante eficiente; no entanto, em situações de coabitação, pode ocorrer paralisia política (Duverger, 1980).

A governabilidade e a eficácia são correntemente utilizadas para comparar os três sistemas. No parlamentarismo, a implementação de políticas tende a ser mais eficiente devido à estreita relação entre o executivo e o legislativo. A necessidade de manter a confiança do parlamento incentiva o primeiro-ministro a buscar consensos e colaborações contínuas (Cheibub & Limongi, 2010). No presidencialismo, a separação de poderes pode levar a impasses e negociações prolongadas, o que, embora ocasionalmente dificulte a rápida implementação de políticas, também pode ser interpretado como um mecanismo de freios e contrapesos que protege contra abusos de poder.

No contexto do semipresidencialismo, uma das principais vantagens do modelo é sua

capacidade de equilibrar poderes, evitando tanto a paralisia política quanto o autoritarismo. A presença de um presidente com mandato popular robustece a representação democrática, enquanto um primeiro-ministro responsável perante o parlamento promove a responsabilidade governamental e a capacidade de resposta a crises políticas (Shugart & Carey, 1992). Além disso, o semipresidencialismo demonstra flexibilidade na adaptação a diferentes contextos políticos. Por exemplo, em períodos de crise, permite uma redistribuição de poderes que facilita a implementação de soluções rápidas e hábeis, sem a necessidade de reformas constitucionais extensivas (Elgie, 2005). Essas características tornam o semipresidencialismo um modelo dinâmico e adaptável, capaz de responder aos desafios variados da governança contemporânea, complementando as vantagens percebidas do parlamentarismo e do presidencialismo mencionadas anteriormente.

Apesar de suas vantagens, o semipresidencialismo enfrenta desafios significativos. A dualidade de poder pode resultar em conflitos entre o presidente e o primeiro-ministro, especialmente durante períodos de coabitação. Esses conflitos podem levar a uma governabilidade instável, com impasses frequentes e dificuldades na implementação de políticas públicas (Elgie, 2011). Além disso, a necessidade de cooperação constante entre os dois líderes podem sobrecarregar a burocracia e tornar os processos decisórios mais lentos. Um exemplo clássico de dualidade de poder em sistemas semipresidencialistas ocorre na França, particularmente durante períodos de coabitação, quando o presidente e o primeiro-ministro pertencem a partidos políticos diferentes. A coabitação frequentemente gera disputas sobre competências e prioridades políticas. Durante o mandato de François Mitterrand, houve dois períodos de coabitação: primeiro com o primeiro-ministro Jacques Chirac (1986-1988) e, posteriormente, com Édouard Balladur (1993-1995). Essas situações evidenciam tensões entre o presidente, que geralmente busca exercer influência sobre política externa e segurança, e o primeiro-ministro, responsável pela política doméstica e a administração cotidiana do governo.

Outro exemplo ocorreu na Polônia, durante os anos 2000, sob o sistema semipresidencialista vigente na época. O presidente Lech Kaczyński, do partido Lei e Justiça (PiS), frequentemente entrou em conflito com o primeiro-ministro Donald Tusk, do partido Plataforma Cívica (PO). Esses conflitos resultaram em desacordos públicos sobre políticas econômicas e relações internacionais, expondo os desafios da divisão de poder entre essas duas figuras executivas. Esses casos ilustram como a dualidade de poder inerente ao sistema semipresidencialista pode levar a conflitos institucionais, especialmente quando há um desequilíbrio entre os partidos representados no Executivo, comprometendo a governabilidade e a eficácia do sistema político. Nesse sentido, o sucesso do semipresidencialismo depende

muito das habilidades pessoais dos líderes em colaborar e da cultura política do país, aspectos que podem variar amplamente (Poguntke e Webb, 2005).

No que se refere ao modelo presidencialista, Linz estudou como as discrepâncias entre o Executivo e o Legislativo causaram crises nas democracias latino-americanas. Ele argumenta que neste sistema, onde a sobrevivência do presidente não depende do Legislativo, e os congressistas não precisam do Executivo para manter seus cargos, há uma propensão inerente a crises institucionais. Linz (1990), sustenta que a rigidez na separação de poderes e o potencial para conflitos entre o Executivo e o Legislativo podem intensificar os conflitos. A fixidez dos mandatos presidenciais e a possibilidade de governos minoritários criam um ambiente onde a governabilidade é dificultada e crises políticas profundas podem ocorrer.

Tanto Linz (1990) quanto Abranches (1988) oferecem modelos teóricos esclarecedores sobre o funcionamento institucional do presidencialismo. Suas análises fornecem uma visão abrangente do impacto desse sistema de governo nos países sul-americanos, destacando tanto os desafios macro coletivos enfrentados pelo bloco regional quanto às especificidades micro individuais das engrenagens institucionais que sustentam o presidencialismo brasileiro.

No entanto, o fenômeno do presidencialismo de coalizão não se restringe ao Brasil. Em diversos países da América Latina, como Argentina, Chile, Colômbia, México e Peru, o modelo presidencialista também se apresenta em sua versão multipartidária, com as características de um sistema político fragmentado que exige a formação de coalizões para garantir a estabilidade do governo. O modelo, embora similar, adota nuances específicas conforme as características históricas, culturais e institucionais de cada país.

Na Argentina, por exemplo, o presidencialismo de coalizão é amplamente influenciado pela história de fraqueza dos partidos políticos e pela fragmentação do Congresso. Desde a década de 1990, após a reforma constitucional de 1994, o país experimentou uma sistemática de governos de coalizão, onde o presidente busca apoio através de uma articulação entre os partidos no Congresso. Nesse contexto, a figura do "pacto de governabilidade" tornou-se essencial para viabilizar a aprovação das propostas presidenciais. Autores como Mainwaring e Scully (1995), enfatizam a necessidade de uma coalizão robusta para evitar a instabilidade política, dado que a fragmentação do Legislativo impacta diretamente na governabilidade. Além disso, os conflitos entre o Executivo e o Legislativo muitas vezes resultam em tensões políticas, como evidenciado nas presidências de Néstor Kirchner e Mauricio Macri, que, embora no poder com uma base de coalizão, enfrentaram desafios significativos para garantir a implementação de suas agendas.

O Chile, por sua vez, apresenta características que, após a transição democrática nos

anos 1990, tornou-se um exemplo de equilíbrio entre a presidência e o Legislativo, com a coalizão governista sendo composta por uma diversidade de partidos políticos. O sistema chileno, embora sob um regime presidencialista, opera de maneira similar ao parlamentarismo no sentido de que a sobrevivência política do governo depende do apoio constante do Legislativo. O arranjo político no Chile, tal como analisado por Siavelis (2004), reflete uma dinâmica de negociações permanentes, na qual a formação de coalizões e o compromisso com a estabilidade institucional tornam-se fatores determinantes para a eficiência do governo. Além disso, o sistema chileno possui uma particularidade: as coalizões não são apenas necessárias para a governabilidade, mas também para legitimar as políticas públicas, dado o contexto político de forte polarização e a necessidade de inclusão de diferentes setores da sociedade nas decisões de governo.

Na Colômbia, o modelo político apresenta uma peculiaridade em relação ao Brasil e à Argentina. De acordo com um estudo de Pizarro (2011), o país adotou, ao longo das últimas décadas, uma série de reformas para integrar o Executivo e o Legislativo, promovendo uma maior interdependência entre os poderes. O modelo colombiano, embora formalmente presidencialista, busca emular algumas características do sistema parlamentarista por meio da "coalizão de governabilidade", na qual a nomeação de ministros e a condução da agenda legislativa dependem de um jogo constante de negociações entre o presidente e os partidos do Congresso. A transformação das coalizões no contexto colombiano tem sido descrita como uma forma de minimizar a fragmentação e promover um governo mais estável.

O México possui características singulares, como observado por Cárdenas e Magaloni (2005), onde o Partido Revolucionário Institucional (PRI), por muito tempo hegemônico, estabeleceu uma política de coalizões informais com diversos setores, incluindo governadores e elites empresariais. Com o surgimento da alternância no poder a partir dos anos 2000, esse sistema se tornou mais fragmentado, com o Executivo necessitando articular uma série de acordos legislativos para governar, dado o crescente papel de partidos opositores no Congresso. O país também passou a enfrentar o desafio da alta fragmentação e da polarização política, que dificultam a manutenção de coalizões estáveis. Isso é evidente em períodos de crise política, como o governo de Andrés Manuel López Obrador, que, embora tenha obtido uma vitória expressiva, ainda precisa formar alianças com partidos menores para garantir sua agenda legislativa. As coalizões no México, portanto, são frequentemente moldadas pela necessidade de consenso entre diferentes grupos políticos e sociais.

Ao considerar essas análises, torna-se evidente que a evolução do presidencialismo de coalizão, especialmente na América Latina, pode ser vista à luz das comparações com o

parlamentarismo. Estudos sobre o presidencialismo de coalizão mostram como a necessidade de formar alianças para governar pode mitigar algumas das dificuldades mencionadas, como a paralisia decisória e a instabilidade política. Essa forma de presidencialismo, que busca integrar diferentes forças políticas, tenta combinar a estabilidade e a eficiência do parlamentarismo com a estrutura presidencialista.

As diferenças entre parlamentarismo, presidencialismo e semipresidencialismo são profundas e influenciam significativamente o funcionamento dos governos e a relação entre os poderes. Enquanto o parlamentarismo destaca-se pela sua flexibilidade e capacidade de resposta rápida a crises políticas, o presidencialismo é valorizado pela clara separação de poderes e pela estabilidade de mandatos fixos.

As características culturais e históricas também desempenham um papel relevante na percepção pública de cada sistema de governo. No Brasil, a experiência histórica com regimes autoritários e a transição para a democracia influenciaram a forma como o presidencialismo foi instituído e adaptado. A herança de um estado centralizado e a diversidade social e regional do país também impactam a dinâmica política e a formação de coalizões (Stepan & Skach, 1993).

Em resumo, existem várias abordagens na Ciência Política sobre o presidencialismo de coalizão. Algumas destacam seus aspectos negativos e as dificuldades em manter um nível equilibrado de governabilidade (Linz, 1990; Lamounier, 1992; Ames, 2003), enquanto outras apontam para sua estabilidade e previsibilidade, evidenciando a dinâmica de comportamento individual e partidário e o papel central dos líderes e do Executivo no processo (Figueiredo e Limongi, 1998; Amorim Neto, 2003; Power, 2015). Um estudo recente de Abranches (2014) revisita sua perspectiva inicial, publicada em 1988, defendendo a existência de ciclos de instabilidade que teriam se repetido nos governos pós-1988. Essas abordagens refletem a complexidade do presidencialismo de coalizão e a necessidade de uma análise cuidadosa de suas implicações para a governabilidade democrática.

2.2 Ciclos de governabilidade no presidencialismo de coalizão: a relação entre mudança política e estabilidade do Executivo

A análise dos ciclos do presidencialismo de coalizão é fundamental para entender as complexidades e desafios desse sistema de governo. Esse modelo, caracterizado pela necessidade de formar alianças multipartidárias para garantir a governabilidade, exhibe um comportamento cíclico influenciado por fatores como a fragmentação partidária e a negociação política contínua (Abranches, 2018). Estudos que investigam suas instabilidades identificam

como causas o contexto externo, as preferências políticas, eventos críticos e a distribuição de recursos, entre outros. Nesse contexto, o processo decisório no Congresso Nacional se revela uma fonte alternativa de explicação para a interação entre Executivo e Legislativo na formulação de políticas públicas.

Autores como Strom, Müller e Bergman (2008) afirmam que o parlamentarismo segue um ciclo de vida que compreende a formação, manutenção e dissolução de coalizões, baseado principalmente na dinâmica de negociação interna. Essas fases estão interligadas e seguem uma tendência cíclica de eventos, influenciadas tanto por eleições passadas quanto futuras, além de considerar o ambiente de incerteza. Para mitigar essas incertezas, são estabelecidos acordos de coalizão nos quais os ministérios são distribuídos conforme negociado, levando em conta o tamanho do gabinete, a disciplina no parlamento e o comportamento dos membros da coalizão.

Ao aplicar essa análise ao contexto presidencialista, uma série de pesquisas têm sido conduzidas em países da América Latina, incluindo o Brasil. Altman (2000), por exemplo, examina o caso do Uruguai e conclui que a probabilidade de um grupo permanecer na coalizão diminui à medida que o mandato presidencial se aproxima do fim. Ele identifica ciclos de cooperação entre os parlamentares e destaca que fatores como distribuição de cargos, popularidade e distância ideológica influenciam a estabilidade da coalizão. Em contraste, Carlin, Love e Martínez-Gallardo (2015) argumentam que uma boa condição econômica pode beneficiar presidentes mesmo em meio a escândalos.

Estudos comparativos sobre "instabilidade política" investigam vários eventos que impactam os mandatos presidenciais, conforme identificado por Hochstetler (2011). Fatores como escândalos, apoio parlamentar frágil ao presidente e protestos populares generalizados são apontados como causas explicativas para interrupções nos mandatos presidenciais (Pérez, 2007). Em geral, as coalizões tendem a ser menos estáveis em períodos de crise econômica, medida pela taxa de inflação, proximidade das eleições e conflitos sociais. Segundo os autores, a formação da coalizão pode ser influenciada pela popularidade do presidente, mas não necessariamente pela sua duração.

A teoria dos ciclos do presidencialismo de coalizão, formulada por Abranches (2014), apresenta paralelos com estudos sobre o ciclo de vida do parlamentarismo, bem como com argumentos que enfatizam os incentivos para a permanência e o apoio ao presidente. Abranches sugere que o presidencialismo de coalizão se caracteriza por ciclos influenciados por conflitos internos na coalizão e pelas dinâmicas macroeconômicas e estruturais, especialmente em contextos de elevada fragmentação partidária.

O autor classifica esses ciclos como "centrípetos, de ambivalência e centrífugos", padrões que se repetem ao longo de vários ciclos eleitorais, como os de Collor, Fernando Henrique Cardoso, Lula e Dilma. O elemento central que impulsiona esses ciclos é o papel influente do presidente, uma característica intrínseca aos sistemas presidencialistas, nos quais o conflito ocorre entre o Congresso e o Presidente. Nesse contexto, a estabilidade da coalizão depende da habilidade do presidente de obter apoio político. Diante disso, Abranches enfatiza que:

Esta força faz com que todo o processo de interação e conflito ocorra entre o Congresso e a Presidência. A estabilidade da coalizão depende crucialmente do poder de atração da Presidência e das ações pessoais do(a) presidente. Cria-se um espaço de conflito e negociação no ambiente institucional formado pelos poderes do estado (Executivo, Legislativo e Judiciário). No parlamentarismo, essa relação é internalizada pelo parlamento. Nele o primeiro-ministro presta contas permanentemente e se submete aos votos de confiança. No presidencialismo, à exceção do processo de impeachment, a negociação e o confronto centrais se dão no espaço institucional "externo", embora seja sempre intensa a negociação e o conflito dentro do Congresso tanto no interior da coalizão governante, quanto entre ela e a oposição. Essas negociações e contrariedades envolvem sempre, em ambos os casos, não só os partidos, mas as facções partidárias, que constituem um fator complicador e desafiam a capacidade presidencial de gestão da coalizão (Abranches, 2014. p, 02).

Nesse cenário, além dos sinais de enfraquecimento do Chefe do Executivo, como queda de popularidade e desempenho econômico insatisfatório, diversas causas podem intensificar esse conflito. Uma delas é a rivalidade local exacerbada pela competição eleitoral entre membros da coalizão nos governos estaduais. Por exemplo, no Brasil, a competição entre governadores aliados ao presidente Jair Bolsonaro, como os governadores de São Paulo e Rio Grande do Sul, demonstrou como disputas locais podem acirrar tensões na coalizão, especialmente em anos eleitorais, onde interesses regionais e nacionais podem colidir. Além disso, a emergência e a viabilidade de alternativas significativas para desafiar o presidente nas eleições também desempenham um papel basilar.

No México, a candidatura de opositores como Ricardo Anaya e Claudia Sheinbaum nas últimas eleições presidenciais representaram alternativas significativas ao governo de Andrés Manuel López Obrador, que, apesar de sua popularidade, teve que lidar com a fragmentação política e a oposição tanto em nível federal quanto estadual. A rivalidade entre facções dentro do movimento de Obrador, incluindo diferentes correntes do partido Morena, também ilustram como a competição interna pode desafiar a unidade da coalizão e fragilizar a governabilidade do Executivo. Em países como a Argentina, a fragmentação das coalizões e o surgimento de novos atores políticos, como o caso de Javier Milei, desafiaram os presidentes em exercício, expondo

a vulnerabilidade do Executivo frente a rivais internos e externos que emergem em cenários de alta polarização política e crise econômica.

Nesse contexto, Abranches (2014) analisa o ciclo centrípeta, caracterizado pelo período conhecido como "lua de mel", quando o presidente desfruta de alta popularidade (superior a 55%), em um ambiente de desempenho econômico favorável, inflação controlada e crescimento da renda real. Esses fatores facilitam a adesão e a coesão da coalizão governamental, enquanto limitam a ação da oposição. Durante esse ciclo, o poder executivo é dominante, mantendo a estabilidade do governo e a unidade da coalizão. O autor destaca que, nesse período, a fragmentação partidária é suavizada pela força centrípeta do presidente, o que torna as negociações políticas mais consistentes e contribui com a estabilidade do Executivo.

Durante o ciclo centrípeta, o poder é relativamente compartilhado, caracterizado por baixa rivalidade entre os parceiros, maiorias parlamentares estáveis e a mitigação dos efeitos da fragmentação partidária pela força centrípeta do presidente. Esse ciclo é facilitado pelo período de "lua de mel" e pelo poder de atração do presidente. Abranches destaca que as negociações ocorrem através das votações de Medidas Provisórias (MPs) e projetos de lei, resultando em "grandes coalizões" formadas caso a caso:

Este núcleo é um misto de cargos e projetos. Cargos de primeiro e segundo escalão centrais para o projeto de poder do(a) presidente e seu partido não são contestados. Não há disputa por eles com os outros membros da coalizão e raramente há barganhas em torno dos projetos centrais do governo apresentados ao Congresso. O poder no governo é relativamente compartilhado, a rivalidade entre os parceiros da coalizão se dá dentro dos limites do negociável. A cooperação Legislativo/Executivo é negociada com um mínimo de fricção, as maiorias parlamentares são estáveis (Abranches, 2014, p. 3).

Neste caso, os efeitos da alta fragmentação partidária são atenuados pelo poder de atração do presidente. Segue-se o ciclo de "ambivalência", que pode surgir em situações de crises provocadas por escândalos de corrupção, acusações de crimes de responsabilidade que afetam o núcleo do governo, alta inflação ou queda na renda real. Esse ciclo é também marcado pela redução da popularidade presidencial, o que diminui o seu poder de influência. Nesse contexto, a rivalidade entre os parlamentares da coalizão se intensifica, fortalecendo a oposição e destacando-se diante da diminuição da capacidade de atração do presidente.

Por fim, chega-se ao ciclo centrífuga, caracterizado por um ambiente político-econômico altamente instável e pela baixa popularidade do presidente, que não ultrapassa os 20%. Nesse estágio, a governabilidade e o núcleo do governo são constantemente questionados. O apoio anteriormente alinhado ao governo agora se volta para novas lideranças emergentes ou para a oposição. A oposição, fortalecida pelo crescente apoio popular, torna-se

mais assertiva, resultando em um cenário de paralisia decisória que culmina em uma crise de governança.

Portanto, percebe-se que a formação de coalizões tem um papel central na governabilidade do sistema presidencialista brasileiro desde a Constituição de 1988. Dado que o sistema favorece o multipartidarismo e a fragmentação partidária no Legislativo, os presidentes eleitos desde então nunca conseguiram obter, sozinhos, a maioria das cadeiras no parlamento. Conseqüentemente, eles são incentivados a formar coalizões para garantir a governabilidade, obtendo o apoio necessário para aprovar projetos e implementar suas agendas políticas. Como ressaltam Figueiredo e Limongi (1999), “a governabilidade no presidencialismo brasileiro exige a formação de coalizões estáveis que permitam ao presidente viabilizar a aprovação de suas propostas legislativas”.

Ao incluir outros partidos políticos na base governamental por meio da distribuição de ministérios e recursos, todos os presidentes brasileiros de 1988 a 2018 conseguiram garantir a governabilidade, alcançando taxas médias de sucesso e apoio variando entre 77,3% e 83,5% (Luz; Aflalo; Dutra, 2018). É precisamente nessa complexidade que o presidencialismo de coalizão surge como um mecanismo para viabilizar e aprovar a agenda do Executivo por meio das alianças partidárias propostas pelas coalizões. Autores como Chaisty, Cheeseman e Power (2014) destacam que sua eficácia depende da combinação variada de elementos, incluindo os poderes legislativos do presidente, suas prerrogativas orçamentárias, a administração do gabinete, o poder dos partidos e até mesmo instituições informais. Esses fatores mostram a importância da cooperação interpartidária e a habilidade do presidente em navegar pelas dinâmicas políticas para manter a estabilidade e promover suas políticas.

Uma das ferramentas que o presidente utiliza para garantir a aprovação de políticas, sem necessariamente construir uma maioria parlamentar prévia, é o exercício de sua força, capacidade, prerrogativas e poderes legislativos (Shugart & Carey, 1992). No entanto, Figueiredo e Limongi (2009) argumentam que “o sucesso do governo depende de sua habilidade em coordenar o processo de avaliação de projetos de lei enviados, assegurando sua aprovação”. No contexto do sistema político brasileiro, as medidas provisórias (MPVs) representam a principal ferramenta legislativa do presidente e uma alternativa crucial para a aprovação de suas políticas (Figueiredo & Limongi, 1999).

Ao exercer suas prerrogativas legislativas, o presidente brasileiro não apenas solidifica sua autoridade, mas também tem a capacidade de contornar o Legislativo para assegurar a aprovação de sua agenda governamental. Essa dinâmica frequentemente estimula a colaboração entre parlamentares e o governo em torno de uma agenda que seja vantajosa para ambos,

facilitando o compartilhamento de benefícios (Ricci, 2003).

Nesse contexto, a visão do chefe do Executivo como líder da agenda política destaca a importância da coalizão para a governabilidade (Freitas, 2016). Assim, o presidente não governa isoladamente, mas em colaboração com seu partido e aliados políticos, trabalhando juntos na formulação e aprovação de projetos que consideram mais adequados para o país.

Diante dos ciclos do presidencialismo de coalizão, fica evidente que a habilidade do presidente em articular apoios e negociar dentro da coalizão são ferramentas valiosas para assegurar a governabilidade. Conforme discutido por diversos autores, incluindo Shugart e Carey (1992), Figueiredo e Limongi (2009), o uso estratégico de medidas provisórias e prerrogativas legislativas permite ao presidente contornar obstáculos parlamentares e avançar com sua agenda política. Essa dinâmica não apenas demonstra a flexibilidade do sistema político brasileiro, mas também destaca a importância da coordenação política para garantir a estabilidade e proficuidade governamental.

Além disso, a visão de que a coalizão é central para a governabilidade ressalta a necessidade de colaboração contínua entre o Executivo e os partidos aliados. Como mencionado por Freitas (2016), o presidente não governa sozinho, mas em conjunto com uma coalizão que compartilha interesses comuns na formulação e implementação de políticas públicas. Essa colaboração não apenas reforça a base de apoio do governo, mas também ajuda a mitigar crises e a promover decisões políticas que atendam aos interesses variados da sociedade por meio da implementação de políticas públicas.

2.3 Instrumentos de poder: o controle de agenda do Executivo

No que se refere à atuação do Poder Executivo no processo legislativo, torna-se evidente a influência do Chefe do Executivo nas atividades parlamentares. É importante ressaltar que a intervenção do Presidente não ocorre de maneira arbitrária ou aleatória; ela se orienta por diretrizes estabelecidas pela própria Casa Legislativa, visando garantir a governabilidade e o equilíbrio no processo decisório. Conforme destacado anteriormente, a Constituição de 1988 conferiu ao Presidente uma série de poderes legislativos, considerados como uma "caixa de ferramentas" (toolbox) (Raile; Pereira; Power, 2011). Entre esses poderes, destacam-se a prerrogativa de nomear Ministros de Estado, o controle sobre a formulação e execução do orçamento público, e um significativo poder de agenda no âmbito legislativo, sendo este último o foco principal da discussão neste tópico.

Assim, a análise do poder de agenda do Executivo é fundamental para compreender como a governabilidade se constrói no contexto legislativo brasileiro. De acordo com os estudos de Figueiredo e Limongi (1998; 1999), esse conceito é caracterizado pelas prerrogativas que estão concentradas nas mãos da Mesa Diretora e nas alianças partidárias, além dos poderes legislativos atribuídos ao Poder Executivo. Nesse cenário, a proporcionalidade partidária orienta a distribuição de cargos nas Mesas e Comissões, determinando também o número de membros dos colegiados. Além disso, os líderes parlamentares possuem prerrogativas especiais, que incluem o uso prioritário da palavra, a representação de seus grupos nas votações simbólicas, a orientação das bancadas durante as votações nominais e a facilidade para apresentar requerimentos de urgência.

Nesse contexto, os autores destacam que, em diversos casos, as proposições que surgem no próprio Legislativo avançam de maneira tão lenta que, se aplicássemos os mesmos critérios às propostas enviadas pelo Poder Executivo, isso comprometeria a implementação da agenda do Executivo, dificultando a execução de políticas públicas que são urgentes, necessárias ou demandadas pela sociedade. Quanto a isso, Figueiredo e Limongi ressaltam que,

no mundo moderno, o governo é chamado a desempenhar múltiplas e crescentes funções, pois cada vez mais se vê confrontado com situações imprevisíveis em que é preciso agir de forma mais rápida e ágil. Assim, para evitar as crises motivadas pela incapacidade de ação do governo e para impedir que ele se veja paralisado por conflitos internos, cumpre dotar o Executivo de poderes legislativos excepcionais. Além disso, nos países latino-americanos, em especial o Brasil, com sistemas partidários fragmentados e de fraca disciplina interna, é por intermédio desses poderes que o Executivo pode aumentar a capacidade de implementar uma agenda de governo (Figueiredo; Limongi, 2001, p. 126)

Nesse contexto, é relevante notar que, em muitas situações, é vantajoso para o próprio parlamento transferir competências legislativas ao Presidente, especialmente em relação a temas polêmicos que os parlamentares preferem evitar, a fim de minimizar desgastes políticos e proteger os interesses de suas bases eleitorais. Figueiredo e Limongi (2001, p. 126) afirmam que "a existência dos poderes legislativos extraordinários do Executivo pode ser benéfica para ambas as partes", ressaltando a importância da cooperação entre os poderes. Eles argumentam que "poderes excepcionais nas mãos do Executivo podem gerar benefícios para o Legislativo". Dessa forma, o parlamento brasileiro se organiza de maneira centralizada em torno dos partidos políticos, que exercem uma influência significativa no processo legislativo, tanto no plenário quanto nas comissões. Essa centralização no Legislativo é crucial para o êxito do presidencialismo de coalizão na aprovação das medidas governamentais.

Além disso, o Executivo exerce influência direta na função legislativa, utilizando mecanismos de pressão que lhe permitem controlar as votações, ou seja, ele exerce *poder de agenda*, atuando diretamente na prática legislativa por meio de medidas provisórias, juntamente com a aplicação do veto parcial ou total. Shugart e Carey (1992, p.134) observam que, "embora seja tecnicamente um poder negativo, o veto parcial permite ao presidente ajustar a legislação e criar pacotes finais mais aceitáveis ao Executivo [...], o que torna o poder presidencial mais flexível e potente do que seria apenas com o veto total". Dessa forma, o poder de veto pode criar uma situação em que grande parte da agenda legislativa e do conteúdo das políticas aprovadas seja moldada pelo Executivo.

Para mais, os efeitos desses dispositivos constitucionais, que demonstram a predominância do Executivo na produção legislativa, são reforçados por certas normas contidas nas regras do processo legislativo. Essas regras, operando como diretrizes institucionalizadas, tendem a organizar a tramitação de proposições no parlamento, como as que envolvem tramitações em regime de urgência. Isso envolve a capacidade do Executivo de influenciar o processo legislativo, determinando a condução dos trabalhos, direcionando quais propostas serão pautadas, quais matérias serão aprovadas e o momento de sua tramitação, utilizando-se da caixa de ferramentas (*toolbox*) a sua disposição.

A caixa de ferramentas é considerada um poder proativo, pois inclui o direito exclusivo de legislar sobre certas matérias, a prerrogativa de iniciativa exclusiva e a autoridade para emitir decretos de urgência com força de lei. Maior *poder de agenda* refere-se à "capacidade do Executivo de influenciar diretamente os trabalhos legislativos e, atenuar os efeitos da separação dos poderes" (Figueiredo e Limongi, 2001, p. 23). Dado o impacto do Executivo na definição da agenda, o Legislativo no Brasil assume um papel reativo, limitando-se a intervir na tramitação ou modificar os projetos apresentados.

Assim, uma parte significativa da agenda legislativa e do conteúdo das políticas aprovadas é moldada pelo Executivo, fundamentando-se em acordos que envolvem benefícios mútuos. Por um lado, o Executivo oferece privilégios, como a distribuição de cargos ministeriais e a liberação de recursos (emendas). Em contrapartida, estabelece-se um compromisso de apoio no Congresso Nacional, onde os partidos que integram a base governista se comprometem a votar de forma alinhada nas propostas de interesse do Planalto (Limongi, 2006, p. 246).

Esse comportamento resulta no *controle da agenda* dos trabalhos legislativos, pois, caso os parlamentares não apoiem as propostas apresentadas, os benefícios recebidos podem ser retirados, o que em certa medida pode promover uma cooperação mútua. Figueiredo e Limongi (1996; 1999) afirmam que regras constitucionais e regimentais condicionam o Legislativo a agir em consonância com as decisões do Executivo. Em uma análise empírica baseada no estudo sistemático das votações nominais na Câmara dos Deputados entre 1989 e 1998, os autores demonstram que há uma intensa cooperação do Legislativo com a agenda do Executivo, atribuída, em grande parte, aos amplos poderes legislativos conferidos ao presidente. Figueiredo e Limongi também ressaltam que a concentração dos recursos legislativos na Mesa Diretora e nos líderes partidários contribui significativamente para a predominância do Executivo no processo legislativo.

Os dados apresentados pelos autores revelam um Congresso bastante disciplinado, onde os deputados tendem a seguir as orientações de seus líderes partidários, o que, em certa medida, torna os resultados das votações previsíveis. Nesse cenário, ocorre uma centralização do poder decisório nas mãos dos líderes partidários, que, ao refletir a força dos partidos políticos dentro do Legislativo, reduz os incentivos ao comportamento individualista dos parlamentares. Isso facilita a formação de uma coalizão de governo estável, que apoia uma atuação dominante do Executivo e implementa sua agenda. Para Palermo (2000), esse fenômeno envolve a governabilidade por meio da concentração do poder decisório.

Entretanto, as interações de influência também se manifestam na elaboração e na execução do orçamento público. As leis orçamentárias—como a Lei de Diretrizes Orçamentárias, a Lei Orçamentária Anual e o Plano Plurianual—são iniciativas exclusivas do Presidente da República, e qualquer alteração durante a tramitação é permitida apenas em situações específicas (Figueiredo; Limongi, 2009, p. 77). Essa tendência à centralização é acentuada pelo *poder de agenda* do Presidente. Na qual, Santos (2003, p. 21) argumenta que essa dinâmica resulta da "inércia institucional", que se desenvolve a partir do aprimoramento das normas relacionadas à separação de poderes e à natureza do processo decisório nas políticas públicas.

Além disso, em um artigo publicado em 2009, Figueiredo e Limongi revisitam o conceito de "Agenda do Executivo" ao fazer uma distinção do "poder de agenda do Executivo". De acordo com os autores, o termo "agenda do Executivo" deve ser interpretado mais como uma ferramenta analítica do que como um dado objetivo. A agenda—que se refere a um "conjunto de propostas com um grau razoável de interação, formando algo que se assemelha mais a um

programa de governo"—só pode ser compreendida dessa maneira se for resultado de uma "formulação externa e anterior à sua apresentação ao Poder Legislativo" (Figueiredo e Limongi, 2009, p. 78).

Nesse contexto, os autores rejeitam a ideia de uma agenda dual, uma vez que as agendas do Executivo e do Legislativo, embora possam ser opostas, são geradas de forma dinâmica, com a agenda do Legislativo sendo uma condição necessária para a agenda do Executivo. Portanto, não faz sentido considerar essas agendas como totalmente divergentes. Figueiredo e Limongi (2009) também ressaltam que, em um cenário de competição por políticas públicas, o Poder Executivo, ao buscar votos para aprovar sua agenda governamental, utiliza recursos (como emendas orçamentárias) para que os parlamentares possam atender às demandas de seus distritos eleitorais.

Em síntese, a perspectiva sobre o processo legislativo apresentada por Figueiredo e Limongi (2009) se coaduna com a literatura norte-americana que analisa o declínio dos parlamentos europeus em sistemas parlamentaristas multipartidários, conforme discutido por Huber (1996), Heller (2001) e Thies (2001), entre outros. Essa abordagem teórica indica que a relação entre o Executivo e o Legislativo não deve ser vista como uma simples dicotomia, mas sim como uma interação contínua e interdependente. Em vez de serem consideradas entidades autônomas com papéis totalmente distintos, essa visão sugere que Executivo e Legislativo são componentes integrados de um único processo.

No próximo tópico, examinaremos essas interações estratégicas em maior detalhe e como elas podem influenciar o funcionamento do processo legislativo.

2.4 Interações estratégicas a partir do presidencialismo brasileiro

A partir dos anos 2000, emergiu um corpo sistematizado de estudos sobre o presidencialismo multipartidário brasileiro, alicerçado na produção acadêmica iniciada durante a Constituinte de 1988. Esses estudos evidenciaram, de forma empírica, a funcionalidade e a estabilidade governamental do sistema. Nesse período, as regras do jogo político no sistema presidencial brasileiro já estavam claramente definidas, e a literatura começou a elucidar seu funcionamento. Com isso, o conhecimento foi aprimorado por novas abordagens que exploravam a dinâmica de coordenação entre o Executivo e o Legislativo, especialmente entre o governo/presidência e os partidos da base aliada. Além disso, alguns autores foram além dos

"segredos de eficiência" (Power, 2015) e do modelo de presidencialismo proposto nos trabalhos pioneiros de Figueiredo e Limongi (1994; 1999), direcionando suas análises para as estratégias de decisão presidencial investigadas por Otávio Amorim Neto (2006).

Partindo da ideia de que os presidentes avaliam suas estratégias para implementar decisões, utilizando atos unilaterais como decretos e medidas provisórias (MPVs), ou apresentando projetos de lei (PLs) ao Congresso Nacional, as pesquisas mostram que esses cálculos levam em conta os custos associados às suas ações. Nas duas primeiras décadas dos anos 2000, novos estudos ressaltaram outros mecanismos que os presidentes utilizam para facilitar a tomada de decisões e garantir a governabilidade. Um exemplo disso é a concessão de ministérios e outros cargos de livre nomeação do Chefe do Executivo aos partidos que compõem a base governista (Figueiredo e Limongi, 2006), conforme mencionado anteriormente.

Certos estudos, fundamentados em pesquisas empíricas, identificaram, segundo Timothy Power (2015), uma nova fase nas investigações sobre o presidencialismo de coalizão brasileiro, destacando a importância da dinâmica da coalizão para o sucesso legislativo do presidente. O autor classifica essas pesquisas em dois modelos: o primeiro é denominado "composição" e o segundo, "cultivo". O modelo de "composição" enfatiza a configuração e a representação partidária do ministério (Amorim Neto, 2000; 2006), enquanto o modelo de "cultivo" analisa as estratégias de gestão da coalizão ao longo de um mandato presidencial (Pereira; Mueller, 2002; Pereira; Power; Rennó, 2005; Raile; Pereira; Power, 2011).

Power argumenta que algumas dessas linhas de pesquisa formam um novo modelo analítico sobre o presidencialismo de coalizão, onde postula que "os presidentes brasileiros precisam se comportar como primeiros-ministros", buscando harmonizar "ministérios multipartidários e blocos de votação no plenário" (Power, 2015). Para o autor, o modelo político brasileiro seria um "sistema auto-regulador, capaz de gerar medidas corretivas e preventivas para garantir a governabilidade" (Power, 2015, p. 35).

Sob a ótica institucional, a presidência no Brasil é vista como o eixo central do poder Executivo, concentrando prerrogativas que potencializam a atuação do presidente em um sistema de separação de poderes. Defende-se que a força da presidência se deve aos mecanismos que facilitam as negociações, incluindo a capacidade de emitir Medidas Provisórias (MPVs), propor leis, definir a agenda legislativa, exercer o poder de veto e realizar barganhas políticas. Assim, sobretudo, o presidente conta com um conjunto diversificado de ferramentas para realizar decisões estratégicas.

Para entender melhor esse contexto, Pereira e Mueller (2000) investigam o sistema de comissões do Congresso brasileiro, propondo uma teoria que ressalta a influência do poder Executivo no processo legislativo, especialmente por meio de seus *poderes de agenda*. Eles argumentam que alguns poderes legislativos são exercidos de maneira a garantir uma "supremacia extrema" ao Executivo, fazendo com que as decisões do Congresso estejam em linha com as preferências governamentais. Os autores destacam que a configuração e o funcionamento do sistema de comissões estão fortemente alinhados com os interesses do Executivo (Pereira; Mueller, 2000, p. 46).

Os autores enfatizam a supremacia do Executivo no sistema político brasileiro, ao mesmo tempo em que ressalta a colaboração de uma maioria no Congresso com a agenda do presidente. Essa abordagem destaca que as prerrogativas do Executivo promovem a cooperação do Congresso por meio de incentivos coercitivos. Assim, o presidente é capaz de assegurar a colaboração da coalizão de maneira unilateral, utilizando suas ferramentas legislativas. No entanto, as formas de interação entre o presidente e o Congresso podem variar, oscilando entre a submissão e a negociação para alcançar um consenso (Palermo, 2000).

Nesse contexto, observamos, por um lado, a confrontação entre preferências divergentes e, por outro, a cooperação que é institucionalmente promovida. Essa colaboração ocorre especialmente devido ao grande interesse dos parlamentares na alocação de recursos e na execução do orçamento, que serve como motivação para a troca de recursos públicos por apoio político.

No debate mais abrangente sobre a cooperação entre os poderes Executivo e Legislativo, emergem duas abordagens distintas. A primeira, discutida por Palermo (2000), foca no processo decisório caracterizado pela governabilidade, mas com uma distribuição de poderes entre atores que possuem capacidade de veto, o que levanta questões sobre a centralização e a dominância do Executivo no processo legislativo. Em contraste, a segunda abordagem, conforme apresentada por Power (2010), concentra-se em estudos que examinam as estratégias e os recursos utilizados pelo Executivo para obter o apoio da base aliada e garantir o sucesso legislativo.

No âmbito do presidencialismo de coalizão, diversas abordagens ressaltam o ambiente decisório repleto de incertezas, como a possibilidade de dissolução de membros da coalizão, o que exige que o Executivo desenvolva estratégias de negociação para assegurar a cooperação da base governista. Palermo (2000, p. 538) também enfatiza uma perspectiva que observa a "dispersão do poder decisório entre instituições e múltiplos atores com capacidade virtual de veto". Essa análise é sustentada por estudos sobre o comportamento partidário no Congresso

(Meneguello, 1998; Nicolau, 2000), que destacam a importância dos partidos políticos como intermediários nas relações entre os poderes Executivo e Legislativo. Diante dessa situação, o autor estabelece que:

Atores mais sólidos têm maior capacidade para desempenhar-se como veto players assim como para negociar. Ao mesmo tempo, o processo político brasileiro está marcado por uma incerteza muito maior do que os autores representativos do terceiro enfoque (concentração de poder/governabilidade (Palermo, 2000, p. 539).

Palermo sustenta que a disciplina partidária, por si só, não é suficiente para assegurar a estabilidade de uma coalizão. Quando os membros não se mostram disciplinados, vários deles podem condicionar e, potencialmente, vetar as iniciativas que são do interesse do Executivo. Assim, a lealdade das bancadas não garante automaticamente a governabilidade da coalizão. Ele propõe que, nas coalizões multipartidárias no Brasil, os partidos atuam como um elo entre os poderes Executivo e Legislativo, mas isso não significa que o processo decisório esteja totalmente concentrado nas mãos do presidente, com um Congresso subordinado.

Portanto, se os partidos exercem influência por meio de seus líderes, o Congresso também possui poder, especialmente em função da fragmentação resultante da presença de muitos partidos relevantes. Nessa linha de raciocínio, Palermo (2000, p. 541) observa que "o poder Executivo, como núcleo do sistema político, precisa negociar a formulação e implementação de suas propostas". Dessa forma, a negociação se torna um elemento fundamental para promover a cooperação, sendo uma das principais estratégias que o presidente utiliza para influenciar sua base partidária no Parlamento.

Raile, Pereira e Power (2011) discutem as ferramentas do presidente, como os "*porks*" e os "*coalition goods*", como estratégias para conquistar apoio parlamentar, levando em conta os fatores temporais que influenciam a relação entre esses recursos na gestão da coalizão. Os autores afirmam que a distribuição de cargos no gabinete para a coalizão deve ocorrer antes da alocação de benefícios particularistas. Dessa forma, uma vez estabelecida uma base de troca por meio da concessão de "*coalition goods*", o presidente pode empregar benefícios particularistas para obter apoio e garantir a disciplina, tanto dentro da base aliada quanto fora dela. Além disso, eles concluem que os "*porks*" funcionam como uma alternativa estratégica essencial para o Executivo, especialmente quando há necessidade de conquistar apoio de partidos ou ideologias opostas em votações. Assim, os autores ressaltam que, ao enfrentar a complexidade da governabilidade em um sistema multipartidário como o brasileiro, o presidente utiliza tanto benefícios particularistas quanto a distribuição de cargos de alto escalão para garantir o apoio legislativo.

Apesar disso, Rennó (2006) critica a dinâmica distributiva no sistema político brasileiro, enfatizando que essa abordagem gera ineficiências. Ele argumenta que a distribuição de recursos e benefícios entre os membros da coalizão pode criar um ambiente onde a cooperação não é incentivada. Essa situação resulta em uma proliferação de atores políticos que detêm o poder de veto, dificultando a aprovação de propostas e políticas públicas. Ao citar Ames (1995; 2001), Rennó destaca que essa configuração pode levar à paralisia legislativa, onde interesses individuais se sobrepõem às necessidades coletivas, comprometendo a governabilidade do Executivo.

Por outro lado, autores como Pereira e Mueller (2002; 2003) defendem que a dinâmica distributiva é uma característica intrínseca e necessária para o funcionamento do sistema político brasileiro. Eles argumentam que a capacidade do Executivo de negociar e distribuir recursos é essencial para a construção de alianças e a manutenção da governabilidade em um contexto multipartidário. Diante disso, a prática de barganhar por apoio político é vista como uma ferramenta legítima para o presidente garantir a aprovação de suas propostas legislativas.

No contexto brasileiro essa abordagem permite ao presidente garantir a lealdade dos partidos da coalizão ao proporcionar a eles poder e recursos. Para Figueiredo e Limongi (2000; 2006), a alocação estratégica de cargos ministeriais e a distribuição de recursos é essencial para formar uma base de apoio robusta no Congresso. Além de fortalecer as alianças, essas táticas são adaptadas aos objetivos específicos dos presidentes dentro do contexto institucional das negociações partidárias pois torna mais fácil a coordenação entre o Executivo e os partidos aliados.

O controle orçamentário não apenas facilita a execução de políticas públicas, mas também garante que as promessas feitas durante as negociações com o Legislativo sejam cumpridas. As emendas parlamentares possibilitam que deputados e senadores direcionem recursos para projetos em suas regiões, funcionando como uma moeda de troca para assegurar apoio em votações importantes. Ames (2001) ressalta que o uso estratégico dessas emendas é uma das principais formas de garantir a colaboração dos legisladores com a agenda do Executivo. Ao possibilitar que os parlamentares obtenham benefícios para suas comunidades, o presidente contribui para a formação de uma rede de apoio no Legislativo.

Com essas ferramentas, o Executivo não só facilita a formação da coalizão, mas também incorpora o poder de veto dos partidos que a compõem dentro da Presidência (Palermo, 2000, p. 548). Em um governo de coalizão, os ministros nomeados pelo presidente representam suas próprias legendas e bases eleitorais, o que pode resultar na expressão de interesses e diretrizes políticas que divergem das do presidente durante a formulação de políticas públicas. Assim, a

centralidade do Executivo se enfraquece em governos de coalizão, onde ocorre um movimento dual: por um lado, o presidente utiliza mecanismos institucionais para centralizar o processo decisório dentro de um sistema de "checks and balances"; por outro, ele descentraliza o poder ao formar um ministério composto por diversos partidos (Palermo, 2016).

O processo em análise evidencia a ambiguidade que caracteriza um governo de coalizão na elaboração de políticas públicas, além de destacar a função da liderança presidencial no Executivo. Sendo assim, a distribuição de poder entre os partidos da base governista ressalta a composição da coalizão como um fator essencial para o funcionamento do sistema político brasileiro (POWER, 2010). Para o autor, essa composição traz uma nova perspectiva analítica, percebida como uma síntese dialética no debate sobre o presidencialismo em contextos de fragmentação partidária, como é o caso do Brasil.

A perspectiva do presidencialismo de coalizão destaca os poderes institucionais atribuídos ao presidente, assim como as negociações em torno da coalizão como elementos explicativos da governabilidade brasileira. Essencialmente, esse modelo enfatiza o papel do presidente semelhante ao de um primeiro-ministro europeu, onde o Executivo se sustenta por meio de um gabinete multipartidário que recebe o apoio da coalizão no Legislativo.

Assim, os acordos de cooperação entre o Executivo e a coalizão não se restringem ao início dos mandatos; é fundamental, durante todo o governo, reafirmar e ajustar esses compromissos para manter e expandir o apoio no Legislativo. Nesse contexto, as negociações contínuas entre o presidente e os partidos da coalizão se tornam essenciais, sendo a distribuição de cargos ministeriais apenas uma das muitas formas de barganha envolvidas. Figueiredo e Limongi (2006) destacam que estabelecer uma aliança sólida com a liderança do Congresso é vital para que o presidente consiga aprovar projetos significativos. Destarte, a negociação para a escolha desses líderes é um momento estratégico para o Executivo.

Power e Zucco (2009) também enfatizam que essa habilidade de negociação é relevante para manter uma coalizão funcional. As negociações podem envolver compromissos de apoio futuro, concessões em políticas específicas e acordos informais que assegurem a estabilidade política. Raile, Pereira e Power (2011) argumentam que uma compreensão completa das trocas entre os poderes se torna um fator decisivo para alcançar a governabilidade em um sistema presidencial multipartidário.

À vista disso, de acordo com a literatura, os estudos sobre o presidencialismo de coalizão no Brasil evidenciam que o controle sobre o orçamento e a distribuição de cargos ministeriais são ferramentas táticas para a governabilidade e a implementação de políticas públicas pelo

Executivo, assim como foi afirmado ao longo deste capítulo. Figueiredo e Limongi (2006) destacam que o controle sobre o orçamento é uma alavanca para o presidente, facilitando a construção de apoio legislativo ao permitir que parlamentares direcionem recursos para suas bases eleitorais. Ames (2001) sublinha que o uso estratégico das emendas parlamentares é vital para garantir a cooperação dos legisladores com a agenda do Executivo. Dessa forma, as prerrogativas do Executivo, como a edição de Medidas Provisórias e a proposição de legislações, desempenham um papel importante na centralização e no impulsionamento da produção legislativa, embora dependam de um processo contínuo de negociação com a coalizão governista.

Além disso, a literatura analisada evidencia que o presidencialismo de coalizão não é um sistema unipessoal, mas sim um processo dinâmico de interação entre o Executivo e os partidos aliados, o debate mais amplo sobre a dinâmica entre Executivo e Legislativo revela que a cooperação é baseada tanto em mecanismos institucionais quanto em barganhas políticas. Autores como Figueiredo e Limongi (2006) e Power (2010) destacam que, mesmo diante da aparente concentração de poder nas mãos do presidente, há uma distribuição de influências e negociações constantes que moldam o funcionamento do governo. De um lado, Palermo (2000) argumenta que a disciplina partidária não é suficiente para manter uma coalizão funcional, destacando a necessidade de uma negociação constante e estratégica para garantir a governabilidade. Por outro lado, Power (2010); Raile, Pereira e Power (2011) apontam que a capacidade do presidente de negociar e distribuir benefícios particularistas e cargos de alto escalão é essencial para o sucesso legislativo. A capacidade de barganha do presidente, utilizando tanto benefícios particularistas quanto recursos de coalizão, revela-se primordial para captar apoio parlamentar e assegurar a implementação de sua agenda política.

Todavia, observa-se que o presidencialismo de coalizão no Brasil não é apenas um arranjo institucional, mas um sistema adaptativo que responde às complexidades do ambiente político nacional. O controle sobre o orçamento, a distribuição estratégica de ministérios e a gestão das relações com o Legislativo são peças-chave do funcionamento governamental diante de um contexto complexo. O sucesso dessa dinâmica depende não apenas das habilidades do presidente em negociar e administrar sua base de apoio, mas também das condições políticas e econômicas que moldam o contexto em que essas estratégias são implementadas. Assim, a governabilidade no presidencialismo de coalizão brasileiro depende do equilíbrio entre a centralização do poder no Executivo e a descentralização necessária para formar, equilibrar e manter uma coalizão multipartidária. Esse equilíbrio é alcançado por meio de estratégias de

negociação contínuas, que asseguram o apoio dos partidos aliados e facilitam a implementação das políticas do governo. Outro fator relevante que deve ser destacado é a influência da personalidade do presidente na formação e sustentação de coalizões, o que pode influenciar diretamente na aprovação dos projetos de iniciativa do Executivo e, conseqüentemente, no sucesso da governabilidade.

2.5 A influência da personalidade do presidente na produção legislativa

Para compreender o sucesso ou fracasso do Chefe do Executivo, é necessário identificar os critérios que influenciam seu desempenho. A literatura aponta duas grandes vertentes de análise sobre essa questão. A primeira, representada pela obra "Presidential Power: The Politics of Leadership", de Richard Neustadt, privilegia uma perspectiva centrada na presidência, destacando as habilidades pessoais do Chefe do Executivo como determinantes para a governabilidade, especialmente no contexto dos Estados Unidos (Diniz, 2005). A segunda abordagem, denominada por Diniz como "Perspectiva Centrada no Sistema Político", enfatiza o papel das instituições e estruturas políticas na definição do sucesso presidencial. Essa perspectiva encontra respaldo em autores como Jones (1994), North (1990), Peterson (1993), Cameron (2000) e Ostrom (2005), que oferecem uma visão mais ampla sobre os fatores institucionais que moldam a atuação do Executivo.

Ambas as abordagens tratam da dinâmica das instituições de maneiras distintas, oferecendo uma análise multifacetada sobre o papel e funcionamento dessas estruturas. A primeira vertente concentra-se principalmente na Presidência e no ocupante do cargo. Nessa perspectiva, o fator determinante para o sucesso ou fracasso presidencial são as características pessoais, capacidades e habilidades do presidente, que podem definir sua eficácia em comparação com seu antecessor. Neustadt (1960; 1990), por exemplo, argumenta que o poder presidencial não se limita à autoridade constitucional, mas depende fundamentalmente da habilidade do presidente em persuadir e negociar com outros atores políticos. Para ele, a governabilidade de um presidente está intimamente ligada à sua capacidade de convencer o Congresso, burocratas e líderes de opinião a aceitarem sua liderança e apoiarem suas políticas.

Assim, o foco se concentra na "personificação do interesse nacional" através do ocupante do cargo. Conforme destaca Simone Diniz (2005, p. 334), o sucesso presidencial "decorre das qualidades individuais do presidente, com ênfase na influência pessoal que ele pode exercer".

No entanto, em um contexto onde todos os atores políticos possuem poder de influência, a simples personificação não seria suficiente para explicar a habilidade do presidente em angariar apoio legislativo.

De acordo com a autora:

A natureza da influência política envolve barganhas recíprocas e mútua dependência entre dois ou mais atores, embora um deles seja o presidente. Mas a capacidade de exercer influência política é, acima de tudo, uma questão de ação individual e de capacidade de persuasão. (Diniz, 2005, p. 334).

Entretanto, essa perspectiva não é a única forma de analisar a eficácia presidencial. A "Perspectiva Centrada no Sistema Político" propõe que o sucesso ou fracasso do presidente está intrinsecamente ligado às instituições e estruturas políticas que moldam o cenário governamental. Nesta visão, o contexto institucional, as alianças partidárias, a cooperação interinstitucional e a capacidade de negociação com o Legislativo são fatores decisivos para a produção legislativa. Assim, enquanto a análise centrada na presidência valoriza a habilidade individual e a liderança carismática do Chefe do Executivo, a abordagem centrada no sistema político destaca a importância das engrenagens institucionais e da dinâmica política coletiva.

Além disso, o processo legislativo ocorre por meio de uma dinâmica entre os poderes, o que torna imperioso analisar a importância das instituições como estruturas que moldam e regulam o comportamento social. Observar o contexto é fundamental para a análise política, já que as instituições são dinâmicas, capazes de evoluir e se adaptar às mudanças no ambiente social e econômico. Determinados eventos ocorrem "porque as ações presidenciais e as do Congresso são influenciadas por uma diversidade de fatores institucionais, políticos e econômicos, que estabelecem contextos específicos nos quais as decisões são concluídas". (DINIZ, 2005, p. 336).

No que se refere a isto, North (1990), Ostrom (2005), Cameron (2000), Jones (1994) e Peterson (1993) são autores fundamentais na análise das instituições, cada um oferece contribuições significativas para a compreensão de como estas estruturas moldam a vida econômica e social. North, em *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (1990), argumenta que as instituições são cruciais para o desenvolvimento econômico, fornecendo a estrutura necessária para a estabilidade e previsibilidade nas relações econômicas. O autor enfatiza que o desempenho econômico de uma nação está fortemente vinculado à qualidade de suas instituições e à capacidade dessas instituições de se adaptarem a mudanças. Sua análise destaca a importância das regras formais e informais na redução da incerteza e no incentivo ao crescimento econômico.

Ostrom, por sua vez, em *Understanding Institutional Diversity* (2005), explora a variedade de formas institucionais que podem emergir para gerenciar recursos comuns de maneira idônea. Ela desafia a visão de que a gestão de recursos comuns deve ser centralizada ou privatizada, demonstrando que comunidades locais podem desenvolver sistemas robustos e sustentáveis de governança. A autora identifica princípios-chave que contribuem para o sucesso desses sistemas, como a definição clara de regras, a participação ativa dos usuários na tomada de decisões e mecanismos definidos de monitoramento e sanção (Ostrom, 2005).

Além disso, Cameron (2000), Jones (1994) e Peterson (1993) também oferecem perspectivas valiosas sobre o papel das instituições. Cameron destaca a funcionalidade e adaptabilidade das instituições, enfatizando que elas devem evoluir para permanecer eficientes em contextos sociais e econômicos mutáveis. Jones (1994) foca na relação entre instituições e desenvolvimento econômico, argumentando que a qualidade das instituições é essencial para o crescimento sustentável, pois elas reduzem a incerteza e facilitam as interações econômicas. Peterson (1993), por sua vez, adota uma perspectiva sociológica, vendo as instituições como redes de relacionamentos que facilitam a cooperação e a coordenação social, além de moldar identidades e legitimar normas sociais. Juntas, essas contribuições oferecem uma visão multidimensional das instituições, destacando sua complexidade e importância em diversas esferas da vida social e econômica.

Quanto à vertente centrada nas habilidades do Presidente, diversos autores expandiram as ideias basilares de Neustadt (1990). Nos quais, Greenstein (2009), em "*The Presidential Difference: Leadership Style from FDR to Barack Obama*", analisa como os estilos de liderança e traços de personalidade de diferentes presidentes influenciam suas administrações. Ele argumenta que o sucesso presidencial pode ser compreendido examinando seis qualidades principais: habilidade pública, habilidades organizacionais, visão política, estilo cognitivo, competência emocional e eficácia no uso do poder político. Greenstein (2009) concorda com Neustadt (1990) em relação à importância da capacidade de persuasão, mas adiciona que competência emocional e habilidades organizacionais também são cruciais para o sucesso presidencial.

Adicionalmente, Barber (1992) argumenta que a personalidade presidencial desempenha um papel indispensável para a governabilidade do presidente, categorizando-os em tipos como ativo-positivo, ativo-negativo, passivo-positivo e passivo-negativo, destacando que presidentes ativo-positivos tendem a ser mais bem-sucedidos. Por outro lado, Skowronek (1997) introduz o conceito de "tempo político", enfatizando que a capacidade de um presidente realinhar a política nacional com novas coalizões e ideologias determina seu sucesso. Edwards (2009) por sua vez,

em discordância com Neustadt, enfatiza que a persuasão presidencial pode ser limitada e sugere que os presidentes alcançam mais sucesso ao aproveitar oportunidades estratégicas visando moldar o ambiente político a seu favor.

Na conjuntura brasileira, a obra de Neustadt (1990) e os estudos subsequentes oferecem agendas de pesquisas valiosas, apesar das diferenças institucionais significativas entre os sistemas presidencialistas dos Estados Unidos e do Brasil. No Brasil, a complexidade do sistema multipartidário e a alta fragmentação do Congresso tornam a habilidade de persuasão e negociação do presidente ainda mais estratégica e delicada. No qual, a Constituição de 1988 confere ao presidente amplos poderes, mas também exige cooperação legislativa intensa para aprovar políticas e reformas significativas.

À luz das abordagens teóricas discutidas, a interação entre a Presidência e o Congresso no Brasil se desvela em um cenário político complexo, onde, por um lado, a liderança do presidente e suas qualidades pessoais — como a habilidade de persuasão, articulação política e carisma — são fatores fundamentais para garantir o apoio legislativo. Por outro lado, a capacidade de articular coalizões e administrar as relações institucionais e interpartidárias, destacadas na *perspectiva centrada no sistema político*, também desempenham papel decisivo para o sucesso do governo.

No cenário atual brasileiro, a presidência de Luiz Inácio Lula da Silva reflete um exemplo claro da liderança carismática e pragmática que, ao longo de seus mandatos anteriores, demonstrou a capacidade de formar coalizões amplas e manter uma sólida base de apoio político. Sua habilidade de negociar com partidos diversos e articular interesses conflitantes é uma ilustração direta das teorias de Neustadt e outros estudiosos da liderança presidencial, como Greenstein (2009) e Barber (1992), que enfatizam o papel do presidente como líder persuasivo e negociador. No entanto, as dificuldades enfrentadas por Dilma Rousseff, que não conseguiu construir uma base de apoio estável no Congresso, resultando em sua perda de apoio político e subsequente *impeachment*, ressaltam a importância da construção de coalizões e da habilidade de negociação no Brasil, evidenciando que uma liderança sem habilidade política pode levar a sérios conflitos e até mesmo à perda de governabilidade.

Este contraste entre as administrações de Lula e Dilma também ilustra a interdependência entre as características pessoais do presidente e as condições institucionais em que ele atua. Enquanto a personalidade e as habilidades de comunicação de Lula lhe permitiram navegar com sucesso em um sistema político fragmentado, a falta de articulação e a crise econômica sob o governo de Dilma resultaram em sua queda. Nesse sentido, as observações de Peterson (1993) e

Cameron (2000) sobre a importância do contexto econômico e da comunicação estratégica são fundamentais para a compreensão dos altos e baixos da administração presidencial.

Além disso, a dinâmica entre a Presidência e o Congresso no Brasil reflete a constante necessidade de o Executivo negociar e formar coalizões estáveis em um sistema multipartidário altamente fragmentado, onde a oposição e a fiscalização por parte do Legislativo são sempre presentes. Essa realidade, em muitos aspectos, se assemelha à experiência americana, onde a habilidade de persuadir e negociar com o Congresso é fundamental, mas também é marcada pela tensão entre as instituições e pela busca por apoio legislativo para a aprovação de políticas. No entanto, no contexto brasileiro, a complexidade aumenta devido à maior fragmentação partidária e à necessidade de coalizões mais amplas para a manutenção da governabilidade.

O debate sobre o desempenho presidencial, como enfatizado por Peterson (1993) e Cameron (2000), destaca que a avaliação do presidente não se restringe às suas ações isoladas, mas deve considerar o ambiente institucional e econômico em que ele opera, assim como sua habilidade de comunicar e gerenciar crises.

Em resumo, a obra de Richard Neustadt (1990) e os estudos subsequentes de autores como Greenstein (2009) e Barber (1992) formam um arcabouço analítico valioso para a compreensão do poder presidencial e das dinâmicas de liderança, especialmente em um sistema como o brasileiro, onde as coalizões e as negociações são elementos-chave para o sucesso do Executivo. Nos capítulos seguintes, exploraremos como essa interdependência entre a habilidade presidencial e as estruturas institucionais se reflete no contexto das emendas impositivas e sua possível influência na taxa de sucesso da produção legislativa do Governo Federal.

3 AS EMENDAS IMPOSITIVAS E A PRODUÇÃO LEGISLATIVA DO GOVERNO FEDERAL

3.1 A reconfiguração do processo orçamentário: a ascensão das emendas impositivas

O processo orçamentário no Brasil constitui um mecanismo central na definição das prioridades do governo e na alocação de recursos públicos, refletindo a dinâmica das relações de poder entre os diferentes atores políticos. De acordo com Calmon (2006), o orçamento público funciona como uma ferramenta que quantifica as receitas e despesas do governo em um dado período, delineando, portanto, o perfil de alocação dos recursos extraídos da sociedade. Historicamente, o Orçamento Público surgiu como um instrumento de controle político, permitindo que as instituições de representação monitorassem as ações dos governantes (Giacomoni, 2008). Esse controle visava prevenir desequilíbrios fiscais que, em última análise, poderiam levar ao aumento da carga tributária. Sob essa perspectiva, o orçamento também assume uma dimensão legal ou jurídica, uma vez que o Executivo só pode realizar despesas mediante a autorização legal concedida pelo Legislativo.

Por efeito da dimensão do controle político, as instituições orçamentárias emergiram, em sua forma inicial, com base no princípio fundamental de que a tributação requer o consentimento dos representados. Ao longo do século XX, o orçamento público passou por uma evolução significativa, adquirindo novas dimensões, como a econômica, que exigia a classificação dos agregados orçamentários em consonância com os agregados econômicos. Nesse contexto, era essencial que o governo contribuísse tanto no consumo quanto no investimento. Segundo Giacomoni (2008), o orçamento público se transformou em uma ferramenta de política fiscal, com capacidade de atuação anticíclica.

Além disso, o orçamento assumiu uma função administrativa e de planejamento, representando financeiramente as prioridades e programas do governo. Nesse processo, a dimensão política também se expandiu, uma vez que o Legislativo passou a ter um papel ativo, não apenas apoiando e aprimorando as iniciativas do Executivo, mas também sugerindo investimentos, alocando recursos conforme as diretrizes do governo e priorizando ações e políticas públicas.

No contexto brasileiro, a dimensão do orçamento se manifesta através das atribuições

conferidas ao Poder Legislativo pelas diversas Constituições, que variaram conforme os regimes políticos. Em períodos de democracia e maior descentralização política, o Legislativo assumiu um papel mais proeminente. A Constituição de 1934, por exemplo, adotou um modelo de orçamento misto, onde tanto o Executivo quanto o Legislativo desempenham papéis cooperativos na elaboração da lei orçamentária (Brasil, 1934). O artigo 50, §1º, destaca a competência do Presidente da República em encaminhar à Câmara dos Deputados, no primeiro mês da sessão legislativa, a proposta de orçamento. Nesse cenário, o Ministério da Fazenda é o órgão encarregado de consolidar a proposta orçamentária, com base nas informações fornecidas pelas demais pastas ministeriais, conforme disposto no artigo 60.

Nesse contexto, além de elaborar o Orçamento Público, o Presidente, por meio do Departamento Administrativo, era responsável por orientar e fiscalizar sua execução, enquanto o Parlamento se limitava a votar a proposta orçamentária dentro dos prazos estabelecidos. Caso não houvesse manifestação do Parlamento, entendia-se como aprovação tácita, autorizando o Presidente a transformar a proposta em lei. Entretanto, a Constituição de 1946 concedeu ao Legislativo a competência para a decisão final sobre a Lei Orçamentária, conferindo ao orçamento um caráter misto.

Esse cenário foi alterado com a Constituição de 1967, que refletiu a centralização do poder no Executivo Federal, caracterizada por traços autoritários. No entanto, na década de 1980, sob o clima de abertura política, iniciou-se um processo de reforma orçamentária, que culminou em avanços incorporados pela Constituição de 1988. Onde um dos princípios fundamentais dessa reforma foi a descentralização política e fiscal. Segundo Rezende (2009), os avanços relacionados ao Orçamento Público incluíram a observância dos princípios de unidade, universalidade, anualidade e transparência, a eliminação de orçamentos paralelos (monetário, da previdência e das empresas estatais) e a consolidação de todas as receitas e despesas públicas em uma única peça legal.

Em relação à transparência, frisa-se a exigência da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) num momento prévio ao envio da proposta orçamentária anual (PLOA). A LDO estabelece as regras e os parâmetros sob os quais devem se assentar as estimativas de receitas e despesas e suas alocações, que norteiam o envio da PLOA. Para além disso, a Carta Magna prevê a exigência de elaboração e aprovação do Plano Plurianual (PPA), que determina uma visão de planejamento e de ações do governo federal no recorte temporal de quatro anos, ruminando as prioridades do mandato presidencial. Outro fator fundamental destacado por Rezende (2009) foi o de retomar as prerrogativas do Poder Legislativo de emendar as leis do ciclo orçamentário de iniciativa do Poder Executivo, concedendo os poderes e os instrumentos

necessários para exercer essa prerrogativa.

O artigo 166 da Constituição Federal de 1988 estabelece que as emendas parlamentares ao orçamento devem ser compatíveis com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) previamente aprovada e com o Plano Plurianual (PPA) (Brasil, 1988). Dessa maneira, as emendas parlamentares permitem que os parlamentares influenciem a distribuição dos recursos públicos, atendendo a compromissos políticos assumidos durante seus mandatos (Senado Notícias, 2019). Essas emendas podem ser propostas tanto para as receitas, visando ajustar estimativas de arrecadação ou em função de renúncias fiscais, quanto para as despesas, desde que indiquem a fonte dos recursos necessários. No caso das receitas, por exemplo, um crescimento econômico ou inflação superiores ao previsto na LDO podem resultar em um aumento das receitas que pode ser direcionado para ampliar os gastos orçamentários. Já para as despesas, as emendas devem identificar recursos provenientes da anulação de outras despesas, exceto aquelas que envolvem pessoal e encargos, serviços da dívida pública e transferências constitucionais obrigatórias para estados e municípios (Brasil, 1988, §3º do art. 166).

As emendas às despesas podem incluir propostas de remanejamento, que sugerem aumentos ou novas alocações de recursos, desde que acompanhadas pela correspondente anulação de outras dotações previstas no projeto de lei orçamentária. A elaboração da proposta orçamentária é uma responsabilidade do Poder Executivo, que se baseia em previsões de receitas e estimativas das despesas para o próximo exercício financeiro. Esta proposta é então enviada ao Congresso Nacional, onde é debatida e pode ser alterada pelos parlamentares. Após a aprovação pelo Congresso, o orçamento é sancionado como lei, e o Executivo assume a responsabilidade por sua execução, respeitando as diretrizes e limites definidos.

No que diz respeito à autoria das emendas, elas podem ser individuais, apresentadas por cada um dos 594 parlamentares, sendo 513 deputados e 81 senadores, com um limite máximo de 25 emendas por parlamentar, totalizando até 1,2% da receita corrente líquida prevista no projeto de lei orçamentária encaminhado pelo Executivo. Em 2022, o valor total destinado às emendas individuais aproximou-se de R\$18 bilhões, e em 2023, esse valor superou R\$21 bilhões, evidenciando um aumento significativo em comparação com a gestão anterior de Bolsonaro, que totalizou R\$25,5 bilhões em emendas parlamentares. Atualmente, qualquer deputado pode apresentar emendas aos projetos em tramitação nas comissões, incluindo medidas provisórias, PPA, créditos adicionais, LDO e LOA.

Além das emendas individuais, existem também as emendas coletivas, que se dividem em três categorias principais: (i) emendas de bancada, apresentadas por parlamentares do mesmo estado ou do Distrito Federal, com o objetivo de financiar projetos prioritários para

essas regiões; (ii) emendas de comissões permanentes, propostas pelos membros das comissões permanentes das duas casas legislativas, que buscam destinar recursos a programas temáticos ligados às áreas de atuação dos colegiados, atendendo, em geral, a interesses de âmbito nacional; (iii) e emendas de relator, que são utilizadas para corrigir erros e omissões de caráter técnico no orçamento, além de ajustar dotações, reforçando ou reduzindo recursos de acordo com a prioridade de determinadas ações sobre outras (Câmara dos Deputados, 2025).

Nos últimos anos, o processo orçamentário brasileiro passou por transformações profundas, marcadas pela introdução das emendas impositivas, trazidas pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015, e ampliadas pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019. A aprovação da PEC do orçamento impositivo em 2015 e a posterior Emenda Constitucional nº 100 em 2019 estabeleceram a obrigatoriedade na execução orçamentária e financeira de até 1,2% da receita corrente líquida do exercício anterior, incluindo as emendas propostas por bancadas parlamentares estaduais e distritais. Essas mudanças tornaram o orçamento brasileiro uma ferramenta que pode ser tanto autorizativa quanto impositiva.

Com a Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2019 (Lei nº 13.898/2019), novas disposições conferiram ao relator-geral do orçamento maior poder de discricionariedade, permitindo-lhe reforçar despesas em programas e ações específicas. A PEC 34/2019 também reforçou o caráter impositivo das emendas de bancada parlamentar estadual e distrital, consolidando a mudança no equilíbrio de poder entre o Legislativo e o Executivo. Isso resultou em um fortalecimento do Legislativo, que passou a ter maior controle sobre a execução de parte do orçamento, diminuindo a preeminência do Executivo e seu poder de negociação em torno da liberação das emendas. Anteriormente, as emendas parlamentares tinham caráter autorizativo, significando que sua execução dependia da vontade do Executivo, mesmo após a aprovação. Com as emendas impositivas, os parlamentares agora desempenham um papel mais decisivo na formulação de políticas públicas e na destinação de recursos.

Nesse contexto, as emendas se revelam uma ferramenta valiosa para a articulação política dos parlamentares, uma vez que reforçam a percepção da relevância do deputado para sua região. Elas permitem a sugestão de alocação de recursos para seus próprios distritos eleitorais, além das emendas individuais e de bancada. O processo de apresentação das emendas parlamentares é o ponto de ajuste institucional entre os poderes Legislativo e Executivo. De acordo com Mendes (2022), o sistema orçamentário brasileiro confere ao Legislativo um alto grau de influência sobre o Orçamento Público, especialmente quando

comparado com os países da OCDE. O Quadro 1 ilustra essa dimensão, excluindo os ¹possíveis vetos presidenciais.

Tabela 1- Porcentagem das emendas parlamentares no Orçamento de 2023

Categoria	Valor em R\$ (Bilhões)	Porcentagem do Total
Despesa Primária Discricionária Total	196,7	100%
Emendas Parlamentares Totais	38,9	19,8%
Discricionária de relator-geral (RP9)	19,4	9,86%
Discricionária Individuais Execução Obrigatória (RP6)	11,6	5,90%
Discricionária Bancada Execução Obrigatória (RP7)	6,9	3,51%
Discricionária Comissão	1,0	0,51%

Fonte: Elaboração da autora baseado em dados disponíveis no SigaBrasil.

O orçamento de 2023 revela uma significativa predominância das despesas primárias discricionárias, que somam R\$189,3 bilhões, representando 88,3% do total. Dentro desse contexto, as emendas parlamentares possuem um papel notável, sendo classificadas em diferentes categorias. As emendas discricionárias de relator-geral, por exemplo, totalizam R\$19,4 bilhões, o que corresponde a 9,1% do orçamento. As emendas individuais de execução obrigatória alcançam R\$12,4 bilhões, ou 5,8% do total, enquanto as emendas de bancada de execução obrigatória somam R\$7,8 bilhões, representando 3,6%. As emendas de comissão, por fim, totalizam R\$1,5 bilhão, equivalente a 0,7% do orçamento, refletindo a complexidade e a distribuição dos recursos dentro do orçamento público.

Destarte, a alocação de recursos é realizada por meio do processo legislativo orçamentário no Congresso Nacional, através das proposições orçamentárias que são analisadas

¹ As emendas impositivas foram estabelecidas pela Emenda Constitucional nº 86 de 2015, tornando obrigatório o cumprimento de emendas individuais dos parlamentares, com um percentual da receita da União. Antes, as emendas eram apenas sugestões, e a medida buscou garantir maior controle do Legislativo sobre os recursos públicos. A Emenda Constitucional nº 100 de 2019 ampliou essa obrigatoriedade para as emendas de bancadas, consolidando o controle do Congresso sobre o orçamento e intensificando as negociações com o Executivo.

em conjunto pelas duas casas legislativas. A Constituição Federal, em seu artigo 166, prevê a formação de uma Comissão Mista, composta por deputados e senadores conforme o regimento interno, para discutir, votar e instruir essas matérias. Esta comissão possui diversas responsabilidades, sendo elas:

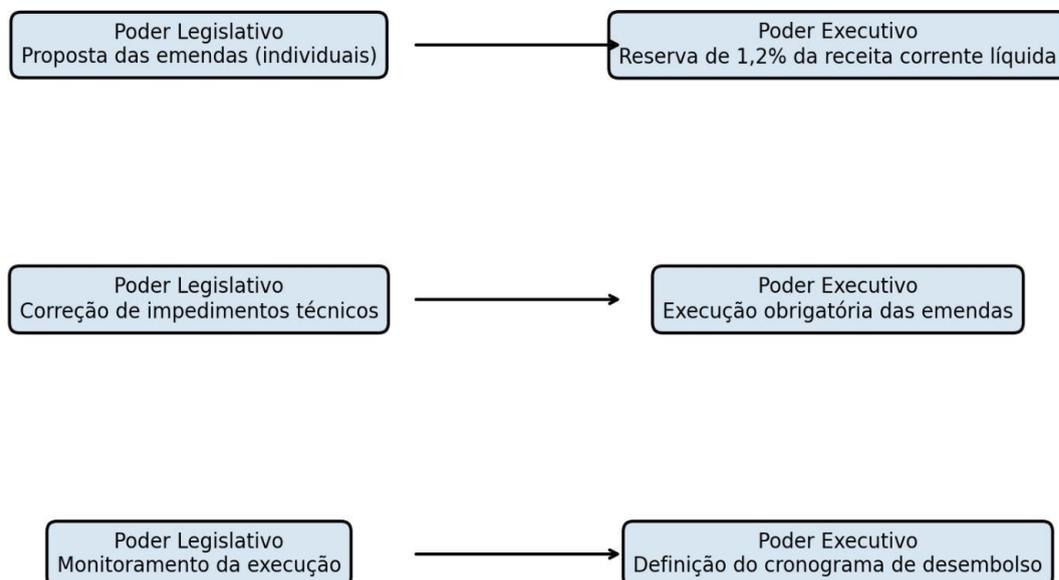
- § 1º I - examinar e emitir parecer sobre os projetos referidos neste artigo e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República;
- II - examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais comissões do Congresso Nacional e de suas Casas, criadas de acordo com o art. 58.

No âmbito do processo legislativo orçamentário, a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) exerce uma função estratégica e de grande relevância. Conforme estabelece a Resolução nº 1/2006 do Congresso Nacional, a CMO é estruturada em três comitês específicos: o Comitê de Avaliação, Fiscalização e Controle da Execução Orçamentária; o Comitê de Avaliação da Receita; e o Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com possíveis irregularidades graves. Embora a legislação preveja a participação tanto da CMO quanto do plenário do Congresso na formulação orçamentária, as decisões da comissão tendem a ter maior peso nesse processo (Rocha, 1997).

No que tange à execução orçamentária, o artigo 72 da Constituição Federal confere à CMO a competência de solicitar esclarecimentos à autoridade governamental responsável em casos de despesas não autorizadas. A autoridade tem um prazo de cinco dias para fornecer as informações necessárias. Se os esclarecimentos forem considerados adequados, a CMO pedirá ao Tribunal de Contas da União (TCU) um parecer sobre a questão. Caso se comprovem danos ao erário público, a CMO poderá propor a suspensão da despesa (BRASIL, 1988).

A figura abaixo ilustra o fluxo do processo de tramitação das emendas parlamentares impositivas no orçamento público, destacando as interações entre os Poderes Legislativo e Executivo. Inicialmente, o Legislativo propõe as emendas individuais, que refletem os interesses regionais e políticos dos parlamentares. Em seguida, o Executivo reserva 1,2% da receita corrente líquida para sua execução, conforme exigido pela Emenda Constitucional nº 86/2015. Na etapa de empenho, o Legislativo pode corrigir impedimentos técnicos para garantir a viabilidade das emendas, enquanto o Executivo deve iniciar sua execução obrigatória. Por fim, o Executivo define o cronograma de desembolso por meio do Decreto de Contingenciamento, sendo responsável pela liquidação financeira das emendas, enquanto o Legislativo monitora sua execução, garantindo que os recursos sejam aplicados conforme o planejado.

Figura 1– Fluxo das Emendas Parlamentares Impositivas



Fonte: Elaborado pela autora com base em Capellini (2018).

Assim, considerando as prerrogativas relacionadas às matérias orçamentárias e a capacidade do Parlamento Brasileiro de emendar e fiscalizar o Orçamento Público, os planos e programas nacionais, regionais e setoriais são classificados como um orçamento público de natureza mista, conforme a Constituição Federal. Isso ocorre porque as competências orçamentárias são compartilhadas entre os Poderes Executivo e Legislativo. Neste cenário, a dinâmica institucional visa garantir a aprovação do orçamento, a aprovação da margem de remanejamento e a governabilidade ao longo do ano, frequentemente permitindo a aprovação de projetos do Executivo com pouca resistência.

Todavia, a evolução das emendas impositivas não se limitou apenas à criação de novos dispositivos legais. O volume financeiro destinado a essas emendas cresceu exponencialmente. De R\$9,7 bilhões em 2015, o valor saltou para R\$28,9 bilhões até 2023 e quase R\$50 bilhões em 2024. Esse aumento não apenas reflete a ampliação da autonomia do Legislativo, mas também evidencia uma prática recorrente de negociação política entre os Poderes. Conforme apontam Pereira e Mueller (2002), as emendas parlamentares são frequentemente utilizadas como instrumento para mitigar os poderes de veto do Legislativo, reforçando o apoio político ao Executivo.

Os presidentes da Câmara, como Rodrigo Maia (2016-2021) e Arthur Lira (2021-presente), desempenharam papéis fundamentais nesse processo. Maia buscou fortalecer o papel da Câmara na definição do orçamento, promovendo uma maior inclusão das demandas locais nas discussões orçamentárias. Já Arthur Lira se destacou por sua habilidade em articular acordos entre diferentes partidos e entre os Poderes, garantindo que as emendas impositivas continuassem a ser uma ferramenta poderosa para os parlamentares. Sob sua liderança, a Câmara aprovou diversas medidas que ampliaram ainda mais o alcance das emendas, incluindo a regulamentação das chamadas "emendas Pix", que permitem transferências diretas de recursos para estados e municípios sem necessidade de convênios.

No campo da ciência política, o presidente da Câmara dos Deputados ocupa uma posição estratégica, sendo frequentemente considerado um "veto player" importante na definição da agenda legislativa e no equilíbrio de poder entre os Poderes Executivo e Legislativo. De acordo com Tsebelis (2002), *veto players* são atores, sejam institucionais ou individuais, cujo consentimento é essencial para a implementação de mudanças políticas. Nesse contexto, os ex-presidentes Rodrigo Maia e Arthur Lira exemplificam claramente esse conceito, já que ambos exerceram influência decisiva na evolução das emendas impositivas. Sua atuação foi além de simples mediação de conflitos entre os Poderes, uma vez que lideraram a aprovação de normas que ampliaram a autonomia do Legislativo. A capacidade desses líderes em formar coalizões e articular acordos estratégicos reflete a centralidade do presidente da Câmara no processo decisório brasileiro, consolidando seu papel como um ator essencial na estabilidade política e na formulação de políticas públicas.

Entretanto, a ampliação do poder das emendas impositivas trouxe desafios importantes. A falta de transparência e a possível má gestão dos recursos geraram preocupações sobre a eficiência do uso público dessas verbas. Em resposta, o ministro Flávio Dino, do STF, determinou a suspensão da execução das emendas impositivas em agosto de 2024, até que fossem estabelecidas normas claras de transparência e rastreabilidade. Essa decisão representou um passo significativo para assegurar maior responsabilidade na gestão pública, destacando a necessidade de garantir a correta alocação dos recursos e o monitoramento adequado das iniciativas legislativas.

A ação de Dino gerou um intenso debate no cenário político brasileiro. Parlamentares expressaram descontentamento com a suspensão das emendas, argumentando que isso limitava sua capacidade de atender às demandas locais. Por outro lado, o governo e o STF enfatizaram a importância da supervisão e da responsabilidade fiscal.

Após meses de negociações entre os Três Poderes, um acordo foi alcançado para estabelecer diretrizes que garantissem a execução das emendas com critérios claros de transparência. Esse entendimento buscou equilibrar a autonomia legislativa com a necessidade de controle social sobre os gastos públicos.

Em dezembro de 2024, enquanto o Congresso trabalhava para aprovar novas regras que atendessem às exigências do STF, o futuro das emendas impositivas permanecia incerto. O cenário atual reflete uma luta contínua por poder e controle no sistema político brasileiro, onde as instituições precisam se adaptar às demandas por maior responsabilidade e eficiência na utilização dos recursos públicos.

Em comparação aos anos anteriores, o movimento legislativo sobre as emendas impositivas demonstra um fortalecimento do papel do Congresso na alocação orçamentária. No entanto, também evidencia uma crescente necessidade de balancear essa autonomia com mecanismos efetivos de controle e transparência para garantir que os interesses públicos sejam devidamente atendidos. A história recente das emendas parlamentares ilustra não apenas as dinâmicas políticas internas do Brasil, mas também os desafios enfrentados na busca por um sistema mais responsável e transparente na gestão dos recursos públicos.

Nesse sentido, o debate político sobre a alocação de recursos no orçamento do governo federal tem sido central na confirmação da estrutura do presidencialismo de coalizão, muitas vezes resultando em desafios na distribuição de recursos, especialmente no âmbito do orçamento público, onde questões específicas podem estar relacionadas à análise da caracterização das emendas individuais. A transição para as emendas impositivas no processo orçamentário brasileiro é um reflexo das complexas relações entre os poderes Legislativo e Executivo e representa uma tentativa de equilibrar a autonomia parlamentar com a necessidade de gestão eficiente dos recursos públicos. O desafio, no entanto, permanece na harmonização entre a execução obrigatória das emendas e a necessidade de garantir a coerência e a eficiência das políticas públicas nacionais.

Contudo, essa mudança também trouxe desafios. Embora as emendas impositivas possam promover uma maior descentralização dos recursos e permitir que os parlamentares atendam diretamente às demandas locais, há preocupações sobre a fragmentação do orçamento e a potencial alocação ineficiente de recursos. Isso ocorre porque as emendas podem privilegiar interesses locais em detrimento de políticas de alcance nacional. Assim, nossa investigação se concentra em avaliar se essa alteração nas regras afetou as negociações táticas do governo, considerando que os parlamentares agora têm maior controle sobre a destinação desses recursos.

3.2 A Interdependência entre Executivo e Legislativo na produção legislativa

Anteriormente, discutimos extensivamente o arranjo institucional do presidencialismo de coalizão, destacando especialmente as alterações que as emendas impositivas provocaram na relação entre os poderes Executivo e Legislativo. Também observamos que, no contexto do funcionamento do presidencialismo de coalizão, existem mecanismos institucionais centralizadores que permitem ao chefe do Poder Executivo influenciar diretamente o processo de elaboração de leis e, posteriormente, as pautas debatidas no Congresso Nacional. Nesse contexto, as "regras do jogo" que regem o exercício da atividade legislativa tendem a favorecer o protagonismo do Executivo, bem como promovem uma atuação cooperativa das instâncias decisórias. (Santos, 2003, p. 21).

O Executivo em regimes presidencialistas e semipresidencialistas, possui prerrogativas que lhe conferem um papel ativo e central na produção legislativa. Essas prerrogativas incluem, mas não se limitam à iniciativa de leis, medidas provisórias, vetos parciais ou totais, e decretos. Limongi e Figueiredo destacam que, no caso brasileiro, o presidente possui instrumentos constitucionais que lhe permitem atuar de forma decisiva no processo legislativo, muitas vezes ultrapassando a mera execução das leis para influenciar diretamente na sua elaboração (Limongi; Figueiredo, 1995).

A Constituição Federal de 1988 (art. 61, § 1º) (Brasil, 2013) estabelece a competência exclusiva do Executivo para a proposição de leis em diversos assuntos. Entre esses temas estão a estruturação da administração pública federal, tanto direta quanto indireta, e a organização da Defensoria Pública dos Estados e do Distrito Federal, entre outros. Essa competência exclusiva também se manifesta em outras áreas, como nas leis relacionadas ao orçamento público (PPA, LDO, LOA). A centralização dessas questões é ampliada pela prerrogativa do Executivo de propor leis sobre outros temas cuja regulamentação compete à União, além da possibilidade de apresentar emendas à Constituição.

Nesse contexto, tanto os projetos de Lei Ordinária quanto os de Lei Complementar, independentemente de quem os propõe, estão sujeitos à etapa final do processo legislativo, que envolve o veto ou a sanção pelo Presidente da República. De acordo com Limongi (2006, p. 251), essa ferramenta é considerada um poder legislativo supressivo, pois permite a exclusão de dispositivos indesejados (resultantes de emendas parlamentares a projetos do Executivo) ou o veto total de projetos de lei. Além disso, o Poder Executivo, mesmo quando não possui iniciativa exclusiva, tem a faculdade de solicitar urgência na tramitação, conforme os termos do

§ 1º do art. 64 da Constituição. Dessa forma, um projeto de lei em regime de urgência constitucional deve ser analisado em até 45 dias, contados separadamente para cada Casa do Congresso; caso contrário, a pauta de votações da Casa em que o projeto estiver tramitando é sobrestada, e nenhuma outra matéria pode ser apreciada até que a deliberação do projeto em urgência seja concluída.

Finalmente, o poder de Decreto — que permite alterar imediatamente o status quo legal do país em situações de relevância e urgência — é visto como um mecanismo centralizador, uma vez que se torna uma importante ferramenta de influência do Executivo em situações excepcionais. A prerrogativa presidencial de editar medidas provisórias (MPs) possibilita a implementação, de forma unilateral e imediata, de leis de interesse do Executivo, sem a necessidade de aprovação prévia do Legislativo. Isso significa que a medida provisória, antes mesmo de ser enviada ao Congresso para deliberação e possível conversão em lei, já produz efeitos a partir do momento em que é publicada.

Segundo Santos (2003), essas prerrogativas podem ser interpretadas como instrumentos que fortalecem a governança do Executivo, permitindo respostas mais rápidas às necessidades da sociedade e aos desafios econômicos e políticos (Santos, 2003). No entanto, elas também podem representar um obstáculo à autonomia do Legislativo, resultando em um equilíbrio complexo entre cooperação e conflito. Ames (2003) destaca que a concentração de poder no Executivo pode reduzir a participação ativa do Legislativo na formulação de políticas, criando um cenário em que o Congresso tende a adotar uma postura mais reativa do que proativa.

Dessa forma, Figueiredo e Limongi (2001, p. 25-26) destacam que a Medida Provisória é uma ferramenta política significativa para modificar a legislação existente de maneira estratégica, obrigando o Legislativo a deliberar sobre a proposta em um cenário já alterado. Nesse contexto, rejeitar a medida provisória pode ter consequências menos desejáveis do que aprová-la, mesmo que o status quo anterior fosse preferido pela maioria dos parlamentares. Para os autores, embora essa prerrogativa aumente a eficácia na resposta a crises ou situações urgentes, ela também encurta o período de debate e análise legislativa, o que pode afetar a qualidade das leis aprovadas (Limongi; Figueiredo, 1995).

À vista disso, Pereira, Power e Rennó (2007, p. 77-78) oferecem reflexões sobre como o poder de decreto é interpretado de duas maneiras principais: a perspectiva da ação unilateral e a perspectiva da delegação. A primeira enfatiza o caráter conflituoso dessa faculdade,

sugerindo que ela permite ao Presidente da República tentar usurpar a função legislativa e superar os obstáculos impostos pelos parlamentares. Por outro lado, a perspectiva da delegação considera as medidas provisórias como resultado de uma delegação estratégica e cuidadosa por parte dos legisladores, que mantêm um monitoramento constante e estão prontos para exercer o poder de veto em situações específicas de discordância.

No entanto, a elaboração de Medidas Provisórias foi um tema central de debates durante os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, com ênfase nas preocupações quanto ao caráter autoritário dessa ferramenta, associado aos Decretos-Lei do período ditatorial. Devido ao caráter autocrático dessa prerrogativa, os constituintes se preocuparam em criar mecanismos emergenciais e extraordinários para a atuação do governo, considerando-os essenciais devido à complexidade da governança no contexto da redemocratização (Figueiredo; Limongi, 2001, p. 128-130).

A partir de 1988, o uso do poder de decreto tornou-se frequente e gerou várias críticas devido ao seu emprego indiscriminado. Em 1989, ao avaliar a Medida Provisória nº 39, o Congresso Nacional aprovou um parecer que confirmava a constitucionalidade da reedição das Medidas Provisórias. Após essa confirmação, o caráter temporário dessas medidas passou a ser facilmente contornado por meio de reedições sucessivas, uma vez que o prazo de trinta dias para a análise das MPs pelo Congresso resultava na perda de sua eficácia desde a edição. A expiração do prazo começou a ter pouca relevância, uma vez que as reedições contínuas geravam efeitos semelhantes à aprovação tácita. Segundo Figueiredo e Limongi (2001), a possível rejeição de medidas provisórias reeditadas várias vezes seria comparável à revogação de uma lei ordinária, pois a retroatividade dessa decisão seria impraticável.

Diante do cenário de reedições contínuas de medidas provisórias, a Emenda à Constituição nº 32, promulgada em 11 de setembro de 2001, alterou as normas para o uso das MPs com o objetivo principal de restringir seu uso excessivo. Estudos realizados por Pereira, Power e Rennó (2007) analisaram os impactos dessa reforma e identificaram "consequências inesperadas". Esperava-se que a reforma resultasse em uma redução significativa no número de Medidas Provisórias devido aos desincentivos introduzidos pelas novas regras. No entanto, o comportamento do Executivo não mudou conforme o esperado, pois os níveis de emissão de MPs, comparados entre 1995 e 2001 e após a reforma, entre 2001 e 2005, permaneceram elevados de forma geral. Além disso, a previsão de que a pauta de votações da Casa onde a MP estava tramitando fosse sobrestada contribuiu para um maior controle da agenda legislativa pelo Presidente da República.

Nesse contexto, a iniciativa exclusiva e o sobrestamento de pauta, resultantes do uso

excessivo das medidas provisórias e dos projetos de lei em regime de urgência constitucional, conferem ao Executivo um controle significativo sobre o cronograma da produção legislativa e uma certa previsibilidade quanto aos trabalhos do Congresso Nacional. Esse mecanismo se revela uma ferramenta estratégica importante para a formação e manutenção da coalizão governista (Santos, 2003, p. 35). Quanto aos índices de sucesso e influência na produção legislativa, Limongi fornece dados para o período de 1989 a 2004, indicando que a disciplina partidária se tornou um fator relevante para a aprovação das propostas do Executivo, com Projetos de Lei aprovados em 70,7% dos casos e leis de iniciativa do Executivo com uma taxa de aprovação de 85,6%. No entanto, a eficácia desse índice está sujeita à atuação estratégica do proponente e pode ser afetada pela instabilidade da coalizão, o que pode levar à retirada de projetos.

Nesse caso, a interação entre o Executivo e o Legislativo é frequentemente definida por uma negociação contínua. Lucio Rennó e Brian Raile apontam que essa relação é influenciada por vários fatores, como a composição partidária do Congresso, a popularidade do presidente e o cenário político e econômico (Rennó; Raile, 2011). Em situações onde o Executivo conta com um sólido apoio no Legislativo, é comum observar uma maior cooperação e uma produção legislativa mais alinhada com as prioridades do governo.

Conseqüentemente, o presidencialismo de coalizão no Brasil opera com base na produção legislativa e exerce uma significativa influência do Executivo. Esse padrão tem sido uma constante desde a Constituição de 1988, configurando-se como uma característica estrutural do sistema que apresenta semelhanças com o funcionamento dos sistemas parlamentaristas (Limongi, 2006, p. 243-246). Assim como o primeiro-ministro em sistemas parlamentaristas, o chefe do Executivo brasileiro utiliza meios eficazes para dominar a agenda legislativa e conta com o apoio da maioria parlamentar, obtido através do respaldo partidário, para aprovar suas propostas e manter-se no poder. A principal distinção está na possibilidade de revogação do mandato do Chefe de Governo, como discutido no capítulo anterior.

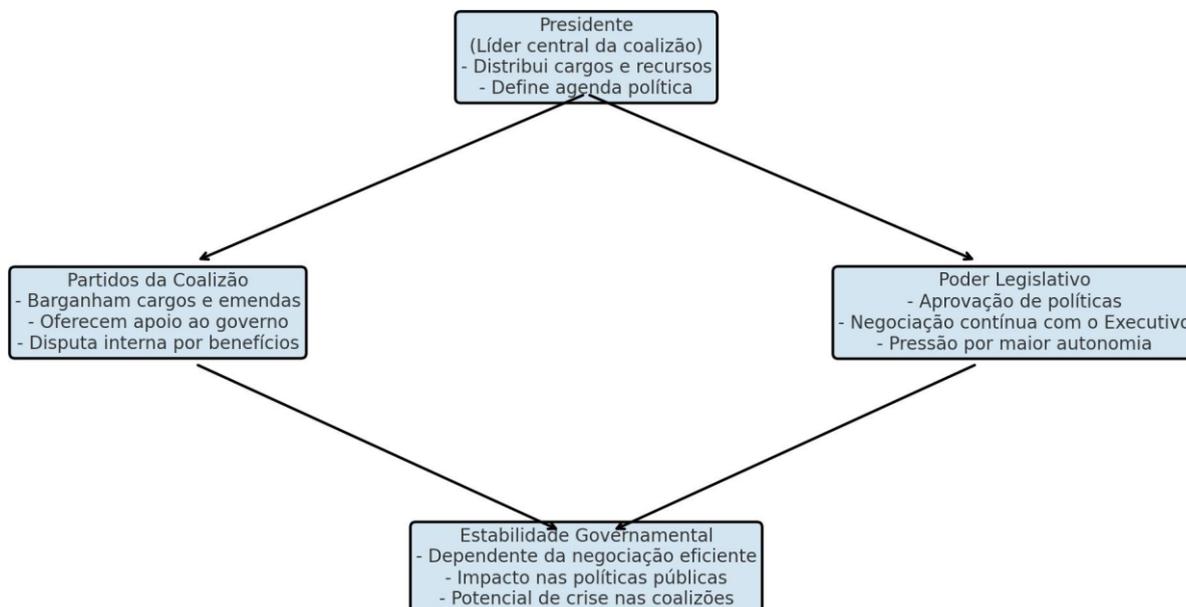
Isso resulta em uma distribuição de poder distinta e polarizada no presidencialismo, onde o fortalecimento das extremidades do sistema é significativo. O papel atribuído ao Congresso Nacional influencia a percepção de moralidade pública e contribui para o desgaste contínuo da imagem dos parlamentares. Além disso, a interação entre aspectos majoritários (centralizadores) e consensuais (descentralizadores) tende a extremos: os mecanismos de concentração de decisões são intensificados e coexistem com instituições que expandem o cenário federativo e eleitoral. Nesse contexto, as prerrogativas legislativas do Executivo frequentemente se configuram como moeda de troca, onde o governo oferece cargos e recursos

em troca de apoio no Legislativo. Segundo Pereira e Mueller (2002), o Executivo exerce uma grande flexibilidade e arbítrio na determinação das emendas a serem executadas, utilizando-se dessas prerrogativas para negociar diretamente com os parlamentares. Esse arranjo político pode, por um lado, aumentar a eficiência na criação de leis, permitindo que o Executivo avance em sua agenda legislativa. No entanto, por outro lado, ele também pode fomentar práticas clientelistas e resultar em compromissos políticos que prejudicam a qualidade da legislação, à medida que a negociação política se torna excessivamente orientada por interesses imediatos e particulares.

Diante disso, o significativo poder de definição da agenda legislativa pelo Executivo tende a sugerir que o papel do Congresso Nacional é subordinado e que sua posição no esquema institucional está afastada do centro das decisões. No entanto, a interação entre o Legislativo e o Executivo é mediada por mecanismos institucionais que buscam atender a uma variedade de interesses dentro da própria coalizão. Isso resulta em uma combinação de forças entre diversos atores políticos que possuem um grau de influência semelhante ao do presidente. Desse modo, a agenda presidencial não se limita apenas à vontade individual do presidente, mas também considera os interesses de seu partido e dos outros membros da base aliada, uma vez que prevalece a agenda da maioria, que é formulada com base na "convergência de prioridades".

A Figura 2 ilustra essa dinâmica, destacando como, no presidencialismo de coalizão, a relação entre o Executivo e os partidos da base aliada no Legislativo é mediada por negociações constantes. Como apontado por Power e Samuels (2012), o Executivo distribui recursos e cargos ministeriais para garantir apoio parlamentar, refletindo a necessidade de conciliar diferentes interesses e garantir a governabilidade. Assim, a figura evidencia a influência mútua entre o Executivo e os membros da coalizão, reforçando a ideia de que a agenda política do governo é moldada pela interação entre diversos atores políticos, e não exclusivamente pela vontade do presidente.

Figura 2– Interação dos Poderes no Presidencialismo de Coalizão



Fonte: Elaborada pela autora, baseado em Abranches (1988); Ames (1995); Abrucio (1998).

Tanto o Executivo quanto o Legislativo não podem ser considerados como blocos monolíticos; ambos são constituídos por diferentes facções com interesses variados. O Executivo, por exemplo, precisa harmonizar as demandas de múltiplos partidos que ocupam cargos ministeriais e secretarias, os quais frequentemente possuem interesses divergentes. Da mesma forma, o Legislativo é formado por grupos partidários e bancadas regionais que têm interesses diversos em relação às questões e decisões governamentais (Figueiredo; Limongi, 2009, p. 86-89). De acordo com Huber (1992, apud Figueiredo; Limongi, 2009, p. 101), o poder de agenda do Presidente não é definido por fatores que contrariem a maioria, mas é através desse poder que se concretiza a vontade da maioria. Essa integração de interesses, negociada na arena política, resulta em ações efetivas, que se manifestam por meio da criação de atos normativos estatais.

Os desafios intrínsecos à dinâmica entre o Executivo e o Legislativo, especialmente no que se refere ao uso das prerrogativas executivas, ressaltam a necessidade de reformas institucionais que busquem um equilíbrio mais equitativo entre os poderes. A literatura aponta que, para promover mudanças orçamentárias significativas, é essencial fortalecer o Legislativo

como um ator coletivo. Autores como Shick (2001) e Praça (2012) enfatizam que o fortalecimento do Legislativo não apenas proporciona maior autonomia e eficiência ao processo decisório, mas também contribui para uma maior transparência e responsabilidade na gestão pública, além de diminuir a dependência de concessões políticas por parte do Executivo.

Figueiredo (2007) propõe que uma reforma que limite o uso de medidas provisórias e fortaleça os mecanismos de controle legislativo sobre o Executivo poderia contribuir para uma produção legislativa mais equilibrada e democrática (Figueiredo, 2007). Ao mesmo tempo, Fabiano Santos (2003) argumenta que a construção de um sistema político mais transparente e responsável é essencial para melhorar a qualidade da legislação e a confiança pública nas instituições (Santos, 2003).

Em conclusão, a interação entre o Executivo e o Legislativo no Brasil é marcada por uma dinâmica complexa de poder e negociação. O Executivo, com suas prerrogativas, como a edição de medidas provisórias e a capacidade de influenciar a agenda legislativa, exerce uma significativa influência sobre o processo legislativo. No entanto, essa influência não é absoluta, pois precisa considerar os variados interesses dentro do Congresso Nacional, composto por múltiplos partidos e bancadas regionais. A coexistência de interesses diversos e a necessidade de negociação contínua evidenciam que tanto o Executivo quanto o Legislativo operam em um cenário onde a cooperação e o conflito são inerentes.

As prerrogativas do Executivo, embora essenciais para a governabilidade, também impõem desafios à autonomia do Legislativo. O federalismo, por exemplo, pode gerar posicionamentos conflitantes com a orientação dos líderes partidários (Araújo e Silva, 2012), tornando-se um fator adicional de influência no comportamento legislativo. A reforma promovida pela Emenda Constitucional nº 32, que visava restringir o uso excessivo das medidas provisórias, não conseguiu, contudo, reduzir substancialmente a emissão dessas medidas. A realidade política demonstrou que o Executivo continua a utilizar essas prerrogativas para manter um controle efetivo sobre a produção legislativa.

A interação entre as diferentes facções do Executivo e do Legislativo revela que a formação de coalizões e a negociação contínua são essenciais para a implementação de políticas públicas e a aprovação de leis. Dessa forma, o sistema de presidencialismo de coalizão brasileiro se caracteriza por uma intrincada rede de interesses e estratégias, na qual o poder de agenda do Executivo e a dinâmica de negociação com o Legislativo desempenham papéis fundamentais. A capacidade de harmonizar esses interesses diversos e de gerir o equilíbrio entre centralização e descentralização de poder é substancial para a estabilidade do processo legislativo no país.

3.3 Transformações nas estratégias de negociação política: efeitos e repercussões no Processo Legislativo

A interação entre os Poderes Executivo e Legislativo no Brasil tem sido historicamente marcada por um delicado equilíbrio entre cooperação e conflito, com o orçamento desempenhando um papel central nessa relação (Almeida, 2020). Este estudo concentra-se na dinâmica entre os poderes dentro do contexto do presidencialismo de coalizão, analisando como as negociações relacionadas à liberação de recursos orçamentários se tornam um elemento fundamental na produção legislativa.

No capítulo anterior, destacamos que, na literatura sobre formação de coalizões, é amplamente reconhecido que o Executivo necessita de coalizões amplas para assegurar a governabilidade (Chaisty, Cheeseman e Power, 2014; Cheibub e Limongi, 2010; Stepan & Skach, 1993), especialmente no contexto brasileiro. Nesse sentido, a literatura sobre o presidencialismo de coalizão no Brasil sublinha a relevância dos recursos orçamentários como um elemento central na interação entre os poderes, desempenhando um papel determinante nas negociações e na consolidação de apoio político para o Executivo.

Uma maneira de compreender a dinâmica entre os poderes é por meio das emendas parlamentares, que representam uma importante ferramenta pela qual os parlamentares podem modificar proposições legislativas. O Poder Executivo exerce influência sobre os congressistas ao selecionar estrategicamente quais emendas serão executadas, impactando diretamente o comportamento de voto. Nesse processo, o Legislativo desempenha o papel de apreciar e modificar os projetos apresentados, assumindo, por meio das emendas, uma ²coautoria nas decisões orçamentárias. Além disso, as emendas parlamentares ganharam protagonismo no arranjo institucional, tornando-se uma peça fundamental na formação de coalizões entre Executivo e Legislativo. Elas são cruciais para a estratégia política dos parlamentares, sobretudo no contexto eleitoral, já que permitem a alocação de recursos para suas bases eleitorais, em uma dinâmica conhecida como "pork barrel" (Rohde, 1994).

A literatura sobre política distributiva (pork barrel) no Brasil indica que a alocação de recursos orçamentários, por meio de emendas parlamentares, costuma ser direcionada a

² No processo legislativo brasileiro, projetos de lei que tratam de reformas econômicas, trabalhistas e previdenciárias, assim como os projetos relacionados ao orçamento, têm grande impacto na agenda do Executivo. Esses projetos, como a Reforma da Previdência de 2019 e a reforma trabalhista de 2017, são especialmente sensíveis, pois envolvem mudanças estruturais que afetam diretamente a política fiscal, as relações de poder entre os diferentes entes federativos e a distribuição de recursos.

projetos de visibilidade local, frequentemente de curto prazo e com menor impacto estrutural (Pereira e Mueller, 2002). Essa prática suscita preocupações quanto à eficiência do gasto público e à capacidade do governo de executar políticas públicas de maior alcance, especialmente em áreas como infraestrutura, saúde e educação, que demandam investimentos mais amplos e de longo prazo.

As emendas parlamentares desempenham o papel de descentralizar a alocação de recursos no orçamento, evitando que o poder de decisão se concentre exclusivamente no Executivo. Anteriormente, a elaboração do projeto de lei orçamentária ficava sob a responsabilidade do Executivo, que o enviava ao Legislativo apenas para aprovação, cabendo ao parlamento um papel meramente autorizativo no processo orçamentário. Essa dinâmica favorecia o jogo de negociações entre governo e Congresso, onde o Executivo obtinha apoio político em projetos de seu interesse em troca da liberação de emendas, permitindo aos parlamentares destinar recursos para suas bases eleitorais. A apresentação das emendas, assim, resulta de um ajuste institucional entre os poderes, configurando-se como um mecanismo para garantir que o parlamento aprovasse o orçamento sem grandes modificações. Nesse contexto, o objetivo central era assegurar a aprovação do orçamento, incluindo a margem de remanejamento, e garantir a governabilidade ao longo do ano, o que se refletia na aprovação de projetos de interesse do Executivo com pouca resistência parlamentar.

Com a promulgação da PEC do Orçamento Impositivo em 2015, que alterou os artigos 165, 166 e 198 da Constituição Federal de 1988, e da Emenda Constitucional nº 100 em 2019, estabeleceu-se a obrigatoriedade da execução das emendas parlamentares, abrangendo também as emendas das bancadas estaduais e distritais, até o limite de 1% da receita líquida realizada no exercício anterior. A proposta orçamentária anual, antes elaborada pelo Executivo com caráter meramente autorizativo, passou a prever a destinação obrigatória de recursos para emendas individuais, até o limite de 1,2% da receita corrente líquida. Essa mudança marcou uma transformação significativa no processo orçamentário brasileiro, pois as emendas, antes sujeitas ao controle do Chefe do Executivo, adquiriram um caráter impositivo. Isso alterou substancialmente o equilíbrio nas negociações entre os poderes, colocando em destaque o papel das emendas parlamentares na disputa por espaço e influência no processo orçamentário.

Vale ressaltar que as emendas parlamentares abrangem áreas essenciais, como saúde, infraestrutura, educação e saneamento básico, embora enfrentem algumas limitações de ordem técnica ou jurídica, como a ausência de licenças para obras, impactos ambientais e disputas judiciais. Em geral, essas emendas refletem as preferências e interesses dos atores políticos e das comunidades locais. Conforme Moutinho (2013), elas desempenham um papel importante

no fortalecimento dos orçamentos municipais, ampliando a capacidade de atendimento às demandas locais, já que a esfera municipal está mais próxima da população diretamente beneficiada. Nesse contexto, a apresentação de emendas ao projeto de lei orçamentária assume um papel central na atuação dos parlamentares, configurando-se como um ponto-chave do processo legislativo. Por meio delas, os recursos públicos são alocados de forma mais direcionada, fazendo das emendas um instrumento valioso tanto para a articulação política quanto para a estratégia dos parlamentares em suas bases eleitorais.

As emendas parlamentares são vistas como "um dos mecanismos mais importantes de que o Executivo dispõe para negociar suas preferências com a sua coalizão no Congresso" (Pereira e Mueller, 2002, p. 267). Nesse contexto, as emendas podem ser interpretadas à luz do conceito de *office seeking*, já que funcionam como instrumentos de negociação direta entre os parlamentares e o Executivo. Os autores argumentam que, por meio dessas emendas, o Executivo consegue estruturar apoio político ao atender demandas específicas dos parlamentares, fortalecendo assim sua base de sustentação no Congresso, no qual:

O presidente da República recompensa os parlamentares que sistematicamente votam a favor dos projetos de interesse do governo, autorizando a execução de suas emendas individuais, e, ao mesmo tempo, pune os que não votam nesses projetos simplesmente não executando as emendas propostas por eles. O artigo afirma ainda que, mantidas constantes as demais condições, quanto maior o valor das emendas executadas de um congressista, maiores são suas chances de reeleição (Pereira, 2000; Pereira e Rennó), (Pereira e Mueller, 2002, p. 274).

Contudo, a Emenda Constitucional 86/2015 não apenas modificou o processo orçamentário, mas também alterou o arranjo institucional do sistema político brasileiro. Anteriormente, o Executivo utilizava a aprovação de emendas individuais como moeda de troca por apoio político no Congresso (Pereira e Mueller, 2004). Com a mudança introduzida pela EC 86, as emendas individuais passaram a ter execução obrigatória, exigindo que o Executivo as cumpra em até doze meses, sem a prerrogativa de retroceder, como ocorria anteriormente. Assim, embora houvesse negociações e trâmites para aprovação e sanção das emendas, antes da implementação das emendas impositivas, não havia garantias de sua execução. O Executivo podia escolher se executaria ou não determinada emenda, dependendo da disponibilidade de

³ A execução das despesas das emendas segue três etapas: empenho, liquidação e pagamento. A liquidação é realizada pela unidade executora ao receber o objeto relacionado ao empenho. Conforme o art. 63 da Lei nº 4.320/1964, a liquidação ocorre quando se confirma o direito adquirido pelo credor, com base em documentos comprobatórios, e tem como objetivo verificar a origem e o objeto do pagamento, determinar o valor exato e identificar o beneficiário. Essa fase é baseada no contrato, nota de empenho e comprovantes de entrega ou prestação de serviço. A terceira etapa, o pagamento, consiste na emissão de cheque ou ordem bancária ao credor, extinguindo a obrigação financeira.

recursos no Tesouro Nacional, o que mudou significativamente com a obrigatoriedade trazida pela nova regra.

Essa medida gerou impactos profundos na relação entre Executivo e Legislativo, uma vez que o poder dos parlamentares foi significativamente ampliado com a aprovação das emendas constitucionais. O pagamento obrigatório das emendas individuais e de bancada reduziu, em certa medida, a capacidade de barganha do Executivo, pois os parlamentares agora têm garantido o acesso a recursos para alocar em suas bases eleitorais. Essa mudança institucional e orçamentária trouxe implicações significativas para as negociações políticas no Congresso, já que a execução orçamentária, antes um instrumento central de negociação, tornou-se mais rígida e menos sujeita à discricionariedade do Executivo.

Dessa forma, esse cenário levanta questões sobre o uso dos mecanismos tradicionais de negociação política e as novas estratégias que surgem nesse contexto. A nova configuração orçamentária redesenha os fundamentos do presidencialismo de coalizão, uma vez que o orçamento, que antes ocupava uma posição central na coordenação política, agora tem sua relevância parcialmente diluída. Como consequência, essa transformação pode resultar em uma maior fragmentação do processo de negociação, com parlamentares concentrando-se em interesses locais e particulares, possivelmente em detrimento da aprovação da agenda governamental mais ampla.

De acordo com Lima (2003, p. 11), esse cenário capilariza um orçamento mandatário ao transferir o eixo de decisão da programação orçamentária para o Parlamento. A mudança não só altera as estratégias de negociação política, mas também impacta significativamente o ⁴processo de formulação e implementação de políticas públicas. Com a garantia de que os recursos serão alocados para atender às demandas locais dos parlamentares, a execução orçamentária tende a se fragmentar, reduzindo a coordenação centralizada por parte do Executivo. Esse deslocamento pode enfraquecer as políticas públicas nacionais, favorecendo iniciativas mais fragmentadas e locais. Como resultado, a coerência das ações governamentais de maior escala pode ser comprometida, conforme discutido por Samuels e Mainwaring (2004).

No entanto, problemas técnicos relacionados à execução das emendas orçamentárias ainda proporcionam margem para a discricionariedade na alocação de despesas, mantendo o

⁴ De acordo com o portal da transparência, de 2012 a 2019, as emendas parlamentares individuais e de bancada no Brasil apresentaram um crescimento significativo em termos de alocação de recursos. Em 2012, o valor empenhado para emendas individuais foi de aproximadamente R\$3,5 bilhões, enquanto em 2019 esse montante aumentou para cerca de R\$9,5 bilhões. As emendas de bancada também registraram crescimento, passando de R\$3,2 bilhões em 2012 para R\$8,7 bilhões em 2019. Esses dados refletem a ampliação da participação dos parlamentares na definição das prioridades orçamentárias, especialmente após a introdução do orçamento impositivo em 2015.

Executivo em uma posição vantajosa nas negociações políticas com o Legislativo. Apesar da obrigatoriedade das emendas impositivas, o Executivo conserva mecanismos de controle, como a ordem de preferência de pagamentos, que lhe permitem exercer influência sobre a execução orçamentária e, conseqüentemente, negociar de forma mais efetiva com os parlamentares. Esse controle parcial preserva um elemento de barganha, permitindo ao Executivo manter uma certa flexibilidade nas suas interações políticas com o Legislativo.

Embora a Emenda Constitucional do Orçamento Impositivo tenha sido projetada para tornar obrigatória a execução das emendas parlamentares individuais e de bancada, visando fortalecer o Poder Legislativo e reduzir a influência do Executivo, Greggianin e Silva (2015) apontam que a EC possui limitações. Ela prevê a não obrigatoriedade da execução das emendas em casos de impedimentos técnicos ou legais que impossibilitem a implementação total ou parcial das programações assim como mencionado anteriormente. Apesar dessas restrições, a introdução das emendas impositivas fortalece o Congresso ao redistribuir o controle sobre o orçamento, que antes era exclusivo do Executivo, entre os dois poderes. É importante notar que o contexto da aprovação do Orçamento Impositivo foi marcado por uma forte instabilidade política no Executivo, exacerbada pelos escândalos de corrupção que culminaram no impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff. Além disso, havia um descontentamento entre os parlamentares devido à baixa execução de emendas individuais em anos anteriores, o que contribuiu para a aprovação da medida.

Vale destacar as manifestações dos Deputados Federais durante a sessão de 10/02/2015, quando a PEC 86/2015, que instituiu o Orçamento Impositivo, foi votada em segundo turno na Câmara dos Deputados. Essas manifestações revelaram o ambiente político da época e os diversos pontos de vista sobre a medida. Muitos parlamentares expressaram apoio à PEC, destacando a importância de garantir a execução das emendas para atender melhor às demandas de suas bases eleitorais. Outros, no entanto, levantaram preocupações sobre o impacto da medida na gestão orçamentária e na capacidade do Executivo de coordenar a alocação de recursos:

VALENTE, Ivan [...] o "toma lá, dá cá" também não pode continuar. Por isso o PSOL votou a favor das emendas impositivas, por isso nós estamos votando "sim" aqui no plenário no mérito da questão. (...) Nós queremos as emendas. Nós queremos acabar com o "toma lá, dá cá", com a lógica do fisiologismo, do clientelismo e da circulação humilhante de Parlamentares pelos Ministérios. Isso precisa acabar. Nós temos que debater é a grande política no Parlamento, Deputado não deve ser despachante de luxo, correr atrás de emendas! (Valente, 2015).

O orçamento impositivo é a garantia do fortalecimento do mandato parlamentar do Deputado Federal, na medida em que as emendas apresentadas serão efetivamente empenhadas e pagas pelo Executivo, deixando de ser objeto de barganha política e de servir para alimentar o eleitorado com promessas financiadas pelo dinheiro público, um jogo muito perigoso, principalmente em épocas de eleição. O orçamento impositivo vai diminuir a peregrinação dos prefeitos por emendas, o que fortalecerá a nossa relação com as bases, uma vez que teremos a garantia de que a emenda destinada por nós chegará ao seu fim, que é atender os Municípios (Fábio Mitidieri - PSD/SE).

A aprovação das emendas impositivas gerou uma série de argumentos, com muitos focando na garantia de recursos para as bases eleitorais dos parlamentares. A dificuldade enfrentada por partidos da oposição em captar recursos, em comparação com os partidos da coalizão governista, foi um ponto destacado nas discussões. As demandas dos parlamentares resultaram em propostas legislativas com o intuito de impedir o contingenciamento ou forçar a execução das emendas apresentadas (Melo, Oliveira e Souza, 2017). Kanayama (2009) argumenta que a aprovação da lei orçamentária confere apenas autorização ao Executivo para realizar despesas, sem impor a sua execução.

De maneira semelhante, Volpe (2019) destaca que o Orçamento Impositivo não elimina o uso das emendas como instrumento político, uma vez que o Executivo ainda detém meios para controlar o ritmo e os alvos da execução orçamentária. Rodrigues (2018) complementa essa análise ao afirmar que o Executivo é quem define o ritmo de liberação das emendas. Esses pontos ressaltam que, apesar de as emendas impositivas conferirem mais poder ao Legislativo ao garantir recursos para as bases eleitorais, o Executivo ainda preserva uma margem de controle sobre a execução orçamentária e as estratégias políticas.

O orçamento impositivo não removeu completamente a discricionariedade do Executivo, mas reduziu sua margem de atuação na fase de empenho. O Presidente ainda pode, ao seguir as normas de contingenciamento na etapa de liquidação, direcionar recursos a determinados congressistas em troca de apoio em votações que envolvem interesses do governo. Apesar disso, a garantia de empenho dos recursos para emendas individuais tende a beneficiar os congressistas, assegurando que suas bases eleitorais recebam os recursos prometidos. Assim, embora o orçamento impositivo limite a capacidade do Executivo de exercer controle total sobre a execução das emendas, ele mantém certa flexibilidade para influenciar as negociações políticas e a alocação de recursos.

Entretanto, a corrente que defende o orçamento impositivo argumenta que esse modelo fortalece as Casas Legislativas, promovendo um equilíbrio de forças e proporcionando maior previsibilidade e segurança jurídica à administração pública. Menezes e Pederiva (2015)

afirmam que o orçamento impositivo tem o potencial de aprimorar a governança pública ao aumentar a transparência e potencializar a *accountability*.

Por outro lado, críticos do orçamento impositivo levantam questões sobre a obrigatoriedade de gastos quando a fonte de recursos é incerta. Gontijo (s.d., p. 68) destaca que "não há razões para impor obrigatoriedade de gasto quando a fonte de recurso é incerta", e Ávila (2013) adverte que a total imperatividade da lei orçamentária poderia paralisar a política econômica ao impor metas e programas inexecutáveis, o que enfraqueceria a centralidade do Poder Executivo na elaboração e execução do orçamento. Esses autores ressaltam que a rigidez do orçamento impositivo pode criar desafios significativos para a coordenação e execução das políticas públicas.

Diante do exposto, percebe-se que a imposição das emendas impositivas introduz novas dinâmicas no processo de governabilidade ao forçar o Executivo a negociar com um Legislativo que agora possui maior acesso a parte do orçamento do Executivo. Esse cenário pode acarretar riscos, como o aumento da fragmentação partidária e a diminuição da previsibilidade das alianças governamentais. A médio e longo prazo, as emendas impositivas podem alterar o comportamento dos parlamentares no processo legislativo. Com a garantia da execução de suas emendas, os legisladores podem sentir-se menos pressionados a apoiar o governo em votações cruciais, o que pode enfraquecer a coesão da base parlamentar governista. Além disso, essa mudança pode intensificar a competição dentro do Congresso, à medida que os parlamentares competem diretamente por visibilidade e benefícios destinados às suas bases eleitorais.

Em suma, a mudança no equilíbrio entre Executivo e Legislativo pode também influenciar as eleições e a forma como os parlamentares se apresentam ao eleitorado. Com uma maior capacidade de direcionar recursos para suas bases eleitorais, os parlamentares podem fortalecer suas candidaturas com base em entregas concretas, como obras e serviços. Isso pode, por sua vez, aumentar a personalização da política e reduzir a importância das plataformas partidárias, como indicado por Ames (2001). Assim, as transformações trazidas pela institucionalização das emendas impositivas podem reconfigurar significativamente o campo da negociação política no Brasil, podendo provocar mudanças na dinâmica entre Executivo e Legislativo e gerando impactos diretos na formulação de políticas públicas. Através da análise empírica, pretendemos investigar como o instituto dessas emendas reconfigurou a produção legislativa do governo federal entre 2012 a 2019.

4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

4.1 Eixo Analítico

Visando responder a seguinte questão: Como a taxa de sucesso na produção legislativa do governo federal variou antes e depois da implementação das emendas impositivas, considerando o controle de agenda do Legislativo? A pesquisa teve como objetivo descrever as variações na taxa de sucesso da produção legislativa do governo federal nos períodos anterior e posterior à implementação das emendas parlamentares impositivas, sob diferentes administrações presidenciais. O foco esteve em observar os padrões que emergiram com a mudança institucional provocada por essa reforma, especialmente no que diz respeito à governabilidade do Executivo e à sua capacidade de aprovar projetos de lei na Câmara dos Deputados. A pesquisa buscou identificar as mudanças no comportamento parlamentar em resposta às orientações do governo na produção legislativa federal, identificando variações e padrões ao longo do tempo.

Por meio de uma abordagem descritiva, utilizamos métodos quantitativos para examinar a relação entre a implementação das emendas impositivas e a taxa de sucesso da produção legislativa do Executivo, comparando os períodos anterior e posterior à sua adoção. A análise foi realizada com base em dados de votações nominais na Câmara dos Deputados, organizados em três bancos de dados distintos: votação por parlamentar, votação por orientação de bancada e votação das proposições. Esses dados foram extraídos do portal da Câmara dos Deputados e integrados em um banco único, o que permitiu uma descrição detalhada e comparativa dos padrões de votação dos parlamentares em Plenário.

Adicionalmente, para a análise dos projetos encaminhados pelo Executivo, foi utilizado o banco de dados de proposições do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP). A partir desse banco, foi realizado um filtro para identificar exclusivamente os projetos encaminhados pelo Executivo no período de 2012 a 2019. Os dados foram processados no software R, permitindo a seleção e o agrupamento dos projetos de lei encaminhados pelo Executivo e pelo Legislativo. Esse procedimento possibilitou uma análise focada nas proposições que foram convertidas em lei dentro do recorte temporal estabelecido. Assim, foi viabilizada uma comparação entre as proposições apresentadas e aprovadas por ambos os Poderes ao longo do processo legislativo.

4.2 Recorte do estudo

A pesquisa abrange o período de 2012 a 2019, o que inclui quatro anos antes e quatro anos após a promulgação da Emenda Constitucional nº 86/2015, que instituiu o orçamento impositivo. Esse recorte temporal foi escolhido estrategicamente para capturar possíveis variações na taxa de sucesso legislativa durante os mandatos dos presidentes Dilma Rousseff I e II, Michel Temer e o início do governo de Jair Bolsonaro, períodos marcados por mudanças políticas e institucionais significativas.

4.3 Unidade de análise

Neste estudo, a definição das unidades de análise varia de acordo com o banco de dados utilizado, abrangendo quatro categorias principais: votação por parlamentar, votação por orientação de bancada, votação por proposição e proposições apresentadas pelo Executivo. Cada uma delas contribui para uma compreensão distinta e complementar da dinâmica legislativa.

1. Votação por Parlamentar

Esta unidade examina o voto individual de cada parlamentar, possibilitando a análise da disciplina partidária e do grau de alinhamento dos legisladores com a agenda governamental.

2. Votação por Orientação de Bancada

Considera a orientação oficial das bancadas, fornecendo uma visão da coesão interna dos partidos e da fidelidade ao governo, além de medir o apoio institucional em votações importantes.

3. Votação por Proposição

Analisa o resultado das votações das proposições legislativas, permitindo avaliar a eficácia do Executivo em aprovar sua agenda e garantir a governabilidade.

4. Proposições Apresentadas pelo Executivo

Foca nas proposições encaminhadas pelo governo ao Congresso, o que facilita identificar o protagonismo do Executivo na formulação de políticas públicas e sua capacidade de articulação política.

⁵A escolha da variável "Taxa de sucesso da produção legislativa do Executivo" é fundamentada na literatura, que a considera um indicador crucial para avaliar a capacidade de governabilidade e a influência do Executivo sobre o processo legislativo. A taxa de sucesso é calculada pela proporção de projetos de lei enviados pelo Presidente da

Quadro 1 - Variáveis Seleccionadas

Banco de dados	Variáveis
Votações Votos	idVotacao
	ano
	dataHoraVoto
	voto
	deputado_id
	deputado_nome
	deputado_siglaPartido
	deputado_siglaUf
	deputado_idLegislatura
Votações por Proposição	idVotacao
	data
	proposicao_id
	proposicao_titulo
	proposicao_ementa
	proposicao_codTipo
	proposicao_siglaTipo
	proposicao_numero
	proposicao_ano
Votações por orientação	idVotacao
	sigla_Bancada
	sigla_Orgao

República que foram aprovados pelo Congresso Nacional, refletindo diretamente a proficiência do Executivo em implementar sua agenda legislativa. Segundo Figueiredo e Limongi (1999), essa taxa é uma medida essencial para compreender a dinâmica entre os poderes Legislativo e Executivo no Brasil, uma vez que uma alta taxa de sucesso indica não apenas a habilidade do Executivo em negociar e construir coalizões, mas também a sua capacidade de influenciar a agenda legislativa. Além disso, a literatura sugere que essa métrica pode revelar a saúde das relações interinstitucionais e a estabilidade política, sendo um reflexo da capacidade do governo em aprovar suas propostas em um ambiente legislativo frequentemente fragmentado.

Banco de dados	Variáveis
Votações Votos	idVotacao
	ano
	dataHoraVoto
	voto
	deputado_id
	deputado_nome
	deputado_siglaPartido
	deputado_siglaUf
	deputado_idLegislatura
Votações por Proposição	idVotacao
	data
	orientacao
PL Cebrap	Projano
	Num_Lei
	Origem
	Data_Orig
	Data_Ult

4.4 Variáveis

A análise será estruturada em torno das seguintes variáveis:

1. Taxa de sucesso da produção legislativa do Executivo:

- Esta variável mede a proporção de projetos de lei enviados pelo Presidente da República que foram aprovados pelo Congresso Nacional. A taxa de sucesso é um indicador fundamental para avaliar a capacidade de governabilidade e a influência do Executivo sobre o processo legislativo. Para calcular essa taxa, será considerado o número total de

projetos enviados pelo governo em um determinado período e o número de projetos que efetivamente se transformaram em lei.

2. Emendas parlamentares impositivas:

- A variável **ano** que observa a implementação das emendas parlamentares impositivas será tratada como dicotômica. O valor **0** será atribuído ao período anterior à promulgação da Emenda Constitucional nº 86/2015 (2012-2015), enquanto o valor **1** será atribuído ao período posterior à implementação das emendas impositivas (2016-2019). Essa dicotomia é essencial para comparar as mudanças na taxa de sucesso legislativa antes e depois dessa alteração institucional.

4.4.1 Variáveis Utilizadas

- **Deputado_siglaPartido:** Identifica se há diferenças nos padrões de votação entre deputados de partidos com espectros ideológicos distintos.
- **Proposição_siglaTipo:** Classifica as proposições votadas em uma variedade de categorias, totalizando 50 tipos distintos, incluindo Medidas Provisórias, Projetos de Lei e Propostas de Emenda Constitucional (PEC), entre outras. A diversidade desses tipos reflete a complexidade e a especificidade das questões tratadas, o que pode afetar suas chances de aprovação e o comportamento dos parlamentares durante o processo legislativo.
- **Ano:** Controla o impacto temporal sobre a taxa de sucesso legislativo, considerando que mudanças nas condições políticas e econômicas ao longo do tempo podem influenciar o comportamento dos parlamentares e a tramitação das propostas.
- **Voto_Parlamentar:** Registra a frequência de participação dos parlamentares nas votações e seu grau de alinhamento com o governo, indicado pela proporção de votos favoráveis às proposições do Executivo. Maior participação e lealdade ao governo tendem a contribuir positivamente para a taxa de sucesso legislativo.
- **Orientação do governo:** Foi classificada em três categorias com base na variável de **orientação**, resultando em três colunas: "Orientação_governo_sim", "Orientação_governo_não" e "Orientação_governo_liberada". Essa variável analisa como a posição do governo influencia os votos dos parlamentares, sendo um fator crucial para o sucesso ou fracasso das proposições.

.⁶ **idVotacao**: Foi escolhida como elemento central da análise por identificar de forma única cada votação em plenário. Esse código permite cruzar informações essenciais, como data, tipo de proposição, resultado e orientação de bancada, viabilizando uma análise detalhada da dinâmica legislativa.

4.5 Fonte de Dados

Todos os dados utilizados para esta análise foram obtidos de fontes secundárias:

- **Portal da Câmara dos Deputados**: O portal disponibiliza identificadores e informações sobre as votações realizadas nas comissões e no Plenário da Câmara, organizadas por ano. Para cada votação, são fornecidos dados como a data da votação, a data e hora de registro nos sistemas da Câmara, a descrição do resultado, identificadores do Órgão e do Evento, além de um indicador que sinaliza se a votação resultou na aprovação ou rejeição da proposição.
- **Banco de Dados CEBRAP**: O portal oferece uma base de dados abrangente e consolidada, contendo informações detalhadas sobre os projetos de lei apresentados no Legislativo brasileiro, além de outros tipos de proposições. O banco organiza as proposições por ano e poder responsável, fornecendo identificadores exclusivos para cada projeto, bem como dados precisos sobre o status de tramitação, as etapas processuais e os resultados das votações.

⁶ Na variável **orientação**, as categorias foram classificadas de 0 a 4, onde 0 representa "liberado", 1 corresponde a "abstenção", 2 a "obstrução", 3 a "não" e 4 a "sim". Já na variável **voto parlamentar**, a classificação variou de 0 a 5, sendo 0 para N/A (não aplicável), 1 para "artigo 17" (referente ao artigo 17 do Regimento Interno da Câmara, que regula o processo legislativo e assegura o cumprimento das normas durante as sessões), 2 para abstenção, 3 para "obstrução", 4 para "não", 5 para "sim". A variável ORD foi criada para identificar a ordem dos dados dentro do conjunto de informações.

5 DADOS E DISCUSSÃO

Este capítulo tem como objetivo apresentar e analisar descritivamente os dados da pesquisa, buscando compreender o padrão de comportamento dos parlamentares antes e depois da implementação das emendas impositivas. Além disso, busca-se observar possíveis variações na taxa de sucesso e dominância do Executivo ao longo do período analisado. Para isso, a análise foi estruturada em duas seções principais.

A primeira seção traz um panorama geral das propostas legislativas discutidas na Câmara dos Deputados no período de 2012 a 2019, com especial atenção aos tipos de proposições que costumam mobilizar maior engajamento parlamentar, tais como Projetos de Lei (PLs), Medidas Provisórias (MPs) e Propostas de Emenda à Constituição (PECs). Essas proposições são centrais no processo legislativo, pois envolvem mudanças significativas na legislação ordinária, regulamentação urgente de políticas públicas e alterações constitucionais, respectivamente. Dessa forma, analisar esses instrumentos legislativos permite compreender melhor as dinâmicas de deliberação e decisão no plenário da Câmara.

A segunda seção examina os dados do CEBRAP, focando especificamente nos projetos de lei de iniciativa do Executivo e do Legislativo. Essa abordagem permite avaliar comparativamente se e como a implementação das emendas impositivas alterou ou não o comportamento dos parlamentares, especialmente no que se refere ao apoio ou à resistência às pautas do governo em plenário.

Para contextualizar a relevância das proposições analisadas, a Tabela a seguir apresenta o quantitativo das principais propostas debatidas na Câmara dos Deputados ao longo do período estudado. Esse levantamento busca evidenciar quais tipos de matérias legislativas receberam maior atenção dos parlamentares e servir como base para a discussão sobre possíveis mudanças no padrão de votação após a adoção das emendas impositivas.

5.1 Análise descritiva das Propostas Legislativas na Câmara dos Deputados

Diante disso, a Tabela 1 apresenta a quantidade de proposições legislativas discutidas na Câmara dos Deputados ao longo do período de 2012 a 2019. Os dados permitem uma análise do volume e da natureza das matérias em tramitação, evidenciando oscilações na atividade legislativa ao longo dos anos.

TABELA 2 – TIPOS DE PROPOSIÇÕES APRESENTADAS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Tipos de proposições	Ano								Total
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	
Projeto de Lei	28	33	13	99	12	65	66	139	455
Medida Provisória	26	45	19	87	32	86	46	83	424
Proposta de Emenda a Constituição	11	22	20	78	3	33	0	71	238
Projeto de Lei Complementar	5	25	15	26	16	34	20	24	165
Projeto de Decreto Legislativo	4	5	6	7	3	3	6	13	47
Dados omissos	12	13	5	6	1	6	1	3	47
Projeto de Resolução	0	5	1	1	2	2	0	0	11
Requerimento de Instituição	0	4	4	2	0	0	0	0	10
Requerimento de Instituição CPI	0	0	0	6	2	2	0	0	10
Representação	0	2	3	0	1	0	0	0	6
Solicitação para Instauração de Processo	0	0	0	0	0	4	0	0	4
Mensagem	0	0	0	0	0	0	3	0	3
Denúncia por Crime de Reponsabilidade	0	0	0	0	1	0	0	0	1
Proposta de fiscalização e controle	0	0	0	1	0	0	0	0	1
Total	86	154	86	313	73	235	142	333	1.422

Fonte: Câmara dos Deputados

Os tipos de proposições mais frequentes no período foram os Projetos de Lei (PLs), Medidas Provisórias (MPs) e Propostas de Emenda à Constituição (PECs), que, por seu impacto normativo e político, costumam receber maior atenção dos parlamentares. No total, foram apresentados 455 PLs, seguidos por 424 MPs e 238 PECs. Isso reflete a centralidade dessas proposições na dinâmica legislativa e na formulação de políticas públicas.

A distribuição anual das proposições mostra um crescimento significativo em anos como 2015 (313 proposições) e 2019 (333 proposições), enquanto em 2016 (73 proposições) e 2018 (142 proposições) o número foi bem menor. Esses picos podem estar ligados a fatores políticos, como mudanças na composição do Legislativo, crises institucionais e a implementação das emendas impositivas.

Além disso, observa-se uma predominância de proposições originadas no Legislativo, como PLs e PECs, em comparação com as de iniciativa do Executivo, como as MPs. Essa

dinâmica sugere uma maior proatividade dos parlamentares na apresentação de projetos, ou uma resposta estratégica do Executivo, com a edição de MPs conforme a conjuntura política.

Outras categorias, como Projetos de Lei Complementar (165 proposições) e Projetos de Decreto Legislativo (47 proposições), também tiveram relevância, embora em menor volume. Já as proposições como Denúncias por Crime de Responsabilidade e Propostas de Fiscalização e Controle aparecem esporadicamente, evidenciando sua natureza excepcional.

Entre os projetos de maior destaque entre 2012 e 2019, estão a Lei Anticorrupção (Lei 12.846/2013), sancionada durante o governo Dilma Rousseff. Esta lei, que responsabilizou empresas envolvidas em atos de corrupção contra a administração pública, se consolidou como um marco no combate à corrupção empresarial, especialmente com a Operação Lava Jato. A Reforma Trabalhista (Lei 13.467/2017), proposta no governo Michel Temer, também ganhou grande repercussão ao alterar a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), flexibilizando normas de contratação e jornada de trabalho. A proposta gerou forte oposição dos sindicatos, mas foi aprovada como parte da agenda de ajuste fiscal do governo, sob o argumento de que estimularia a geração de empregos.

Outro marco legislativo foi a Lei do Abuso de Autoridade (Lei 13.869/2019), sancionada durante o governo Bolsonaro, com o objetivo de punir abusos cometidos por agentes públicos, especialmente no que diz respeito à atuação do Ministério Público e da Polícia Federal. Além disso, a Lei da Terceirização (Lei 13.429/2017) ampliou a possibilidade de terceirização para todas as atividades das empresas, enquanto a Lei das Estatais (Lei 13.303/2016) buscou aprimorar a governança corporativa das empresas públicas para evitar interferências políticas.

Dentre as medidas voltadas ao combate à corrupção, destaca-se a tentativa das "10 Medidas contra a Corrupção", proposta pelo Ministério Público Federal em 2015 e amplamente modificada pelo Congresso Nacional, resultando na criação de normas como a Lei 13.608/2018, que reforçou os canais de denúncia anônima. O Pacote Anticrime (Lei 13.964/2019), elaborado pelo ministro Sérgio Moro no governo Bolsonaro, também marcou o período com medidas que endureceram penas e ampliaram o uso da prisão preventiva.

As Medidas Provisórias (MPs) tiveram grande impacto na agenda legislativa. A MP 579/2012, que tratava da redução das tarifas de energia elétrica, gerou efeitos negativos no setor e resultou em um socorro governamental subsequente. A MP 759/2016, voltada para a regularização fundiária, teve apoio da bancada ruralista, consolidando o alinhamento do governo Temer com esse grupo. Já a MP 871/2019, voltada para a revisão dos benefícios do INSS, teve como objetivo combater fraudes e foi um dos primeiros movimentos do governo Bolsonaro na área econômica, antecipando o debate sobre a reforma da previdência. Outras MPs, como a MP

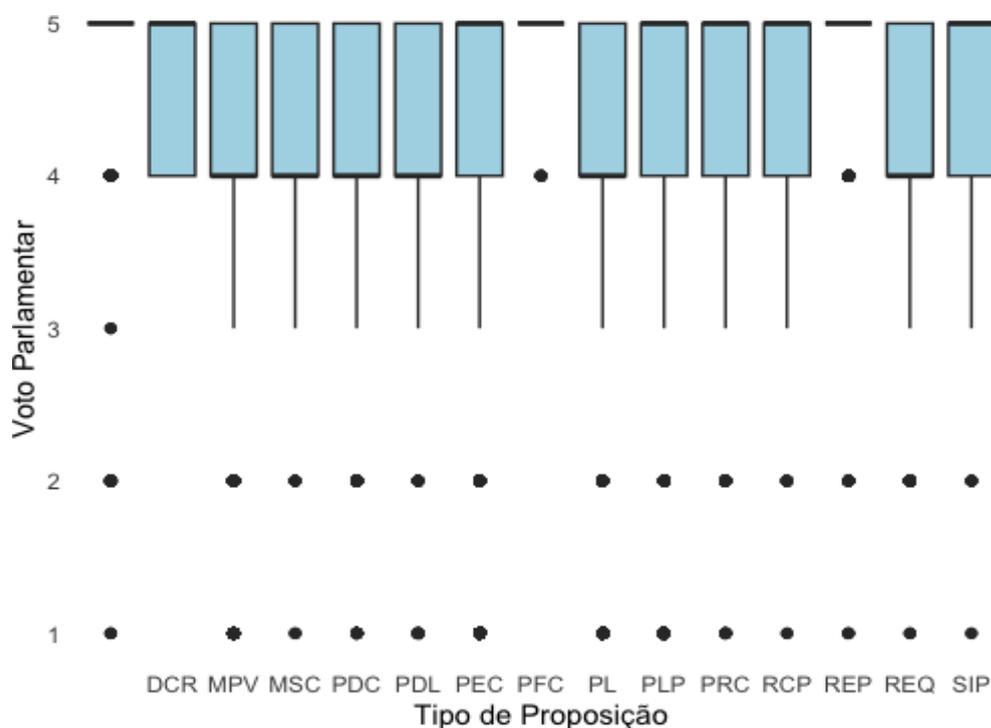
746/2016, que alterou a estrutura curricular do ensino médio, e a MP 881/2019, que estabeleceu a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, também marcaram a agenda legislativa.

As propostas de emenda à Constituição também geraram grandes debates. A PEC do Orçamento Impositivo (EC 86/2015), aprovada no governo Dilma, tornou obrigatória a execução das emendas individuais ao orçamento, garantindo maior autonomia financeira aos parlamentares. Já a PEC do Teto de Gastos (EC 95/2016), proposta no governo Temer, estabeleceu um limite para o crescimento das despesas públicas, sendo uma medida central para o ajuste fiscal, embora tenha gerado discussões sobre os impactos na educação e saúde. A Reforma da Previdência (EC 103/2019), proposta por Bolsonaro, alterou as regras para aposentadoria, gerando um intenso processo de negociação com o Congresso para garantir sua aprovação. A PEC 97/2017, que proibiu as coligações partidárias em eleições proporcionais, também gerou polêmica ao dificultar a sobrevivência dos partidos pequenos.

Além disso, outras PECs importantes no período incluíram a PEC da Bengala (EC 88/2015), que elevou a idade de aposentadoria compulsória de ministros do STF de 70 para 75 anos, e a PEC das Domésticas (EC 72/2013), que garantiu aos trabalhadores domésticos direitos antes restritos a outras categorias.

Esses projetos de lei, Medidas Provisórias e PECs revelam a complexidade do processo legislativo brasileiro, destacando a influência do jogo político, da articulação entre Executivo e Legislativo, e das pressões da sociedade nas principais decisões políticas e nas reformas estruturais no país. O Gráfico 1 apresenta a média dos votos dos parlamentares em relação às proposições discutidas na Câmara.

Gráfico 1 – Distribuição de votos do parlamentar por tipo de proposição 2012-2019



Fonte: Câmara dos Deputados

No que diz respeito à distribuição de votos por tipo de proposta, observa-se que a mediana dos votos em todos os tipos de proposição está em 5, evidenciando que a maioria das votações concentrou-se em resultados favoráveis. A análise da amplitude interquartil (IQR), que mede o intervalo entre o primeiro e o terceiro quartil, revela uma concentração majoritária dos votos nos valores mais altos, principalmente entre 4 ("não") e 5 ("sim"), reforçando a polarização em torno do apoio às proposições. A ausência de outliers indica uma distribuição relativamente estável dos votos em todas as categorias analisadas.

No entanto, a variação entre os tipos de proposição também se faz presente. Algumas categorias apresentam caixas e whiskers mais longos, indicando maior dispersão dos votos, enquanto outras exibem caixas mais compactas e whiskers mais curtos, demonstrando maior uniformidade nos resultados. Apesar disso, o centro das distribuições permanece próximo aos valores mais altos, refletindo um padrão de alinhamento favorável em várias proposições.

Essa diferença na mobilização de votos pode ser explicada pelo caráter estratégico de determinadas proposições no arranjo institucional. De acordo com a teoria da coalescência proposta por Amorim Neto (2006), a disciplina partidária é fortalecida por incentivos oferecidos pelo Executivo, como a distribuição de cargos e a liberação de emendas parlamentares, para

garantir apoio legislativo. Proposições prioritárias, como medidas provisórias (MPV) ou projetos de lei de grande impacto, tendem a atrair mais votos devido ao esforço direto do governo em assegurar sua aprovação.

Por outro lado, proposições menos estratégicas ou que enfrentam resistências ideológicas, como propostas de emenda constitucional (PEC) ou requerimentos (REQ), apresentam maior dispersão de votos e menor apoio consolidado. Essa resistência sugere possíveis divergências internas na coalizão governista ou objeções por parte da oposição. Um exemplo atual dessa dinâmica pode ser observado na tramitação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) da Anistia aos partidos políticos em 2023, que enfrentou resistência significativa tanto de setores da base governista quanto da oposição. Essa proposta, que buscava regularizar sanções aplicadas a partidos por irregularidades nas prestações de contas, gerou grande controvérsia, expondo divisões internas na coalizão e críticas externas sobre o impacto ético e político da medida.

Outro ponto relevante a ser considerado é a seletividade na mobilização parlamentar, que se reflete nos dados que demonstram um alinhamento não homogêneo entre os parlamentares. Os esforços de mobilização são mais intensos para as proposições que são centrais à agenda governamental, o que aponta para uma estratégia de foco nas propostas que têm maior impacto ou relevância para o governo. Essa dinâmica reforça a análise de Figueiredo e Limongi (1995, 1995a, 1998, 1999) que destacam a articulação da base como um elemento primordial para o sucesso legislativo, especialmente em momentos críticos, nos quais o apoio do Congresso é fundamental mesmo em questões graves.

O gráfico 1 não apenas reflete o padrão típico de governabilidade, mas também evidencia a seletividade política na mobilização parlamentar. Proposições prioritárias atraem maior apoio devido à sua centralidade na agenda governamental, enquanto a dispersão dos votos em outras categorias revela como as estratégias do Executivo refletem nos resultados legislativos. Essa análise reafirma a importância da liderança do governo na consolidação de uma base aliada e na definição dos rumos das votações no Congresso (Neustadt, 1990; Greenstein, 2009).

No que se refere às proposições de maior destaque, selecionamos as três principais apresentadas na Tabela 2 — Projeto de Lei, Medida Provisória e Proposta de Emenda à Constituição — para uma análise mais detalhada. A Tabela 3, por sua vez, examina o comportamento dos parlamentares na Câmara dos Deputados em relação aos projetos de lei, com foco nas votações em que a orientação do governo foi "SIM". Os dados evidenciam variações no posicionamento dos deputados entre 2012 e 2019, com a distribuição dos votos

organizada em cinco categorias: Artigo 17, Abstenção, Obstrução, Não e Sim. Além disso, a tabela segmenta as informações em dois períodos distintos, permitindo a comparação entre os momentos anterior e posterior à implementação das emendas impositivas.

TABELA 3 – PROJETO DE LEI - VOTAÇÕES NOMINAIS DOS DEPUTADOS FEDERAIS QUANDO O GOVERNO ORIENTA “SIM”

Ano	Voto do parlamentar										
	Art 17		Abstenção		Obstrução		Não		Sim		Total
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	
Antes das emendas impositivas											
2012	8	0,29	10	0,36	9	0,32	720	25,70	2.055	73,34	2.802
2013	4	0,27	9	0,60	52	3,48	463	31,01	965	64,63	1.493
2014	4	0,28	11	0,78	1	0,07	242	17,10	1.157	81,77	1.415
2015	38	0,26	64	0,44	118	0,81	4.155	28,63	10.140	69,86	14.515
Depois das emendas impositivas											
2016	2	0,33	5	0,81	54	8,79	8	1,30	545	88,76	614
2017	21	0,27	40	0,52	156	2,04	1.662	21,75	5.763	75,41	7.642
2018	19	0,31	44	0,71	759	12,26	760	12,28	4.608	74,44	6.190
2019	48	0,32	42	0,28	938	6,21	2.185	14,48	11.881	78,71	15.094

Fonte: Câmara dos Deputados

Em relação à distribuição dos votos dos parlamentares em projetos de lei, os dados apresentados evidenciam a predominância dos votos "SIM" durante o governo Dilma Rousseff, especialmente entre os anos de 2012 e 2014. Em 2012, 73,34% dos votos foram favoráveis ao governo, refletindo uma base de apoio sólida. Embora, em 2013, o percentual de votos "SIM" tenha caído para 64,63%, a maioria ainda se manteve favorável, indicando um cenário de resistência crescente, mas ainda dentro de uma configuração de coalizão. Isso pode ser observado no Quadro 1, que mostra um aumento na quantidade de coalizões formadas nos governos Dilma I e II. Em 2014, o apoio ao governo se estabilizou em 81,77%, acompanhado de uma significativa redução nos votos "NÃO" (17,10%) e nas abstenções (0,78%).

Essa tendência pode ser interpretada a partir da Teoria da Coalizão Governamental, proposta por Riker (1962) e ampliada por Abranches (1988) e Abrucio (1998), que destaca a relevância de uma base aliada coesa para a aprovação de políticas públicas. Segundo Aldrich e Rohde (2000); Ames (1995); Raile, Pereira e Power (2011), a articulação da base no Congresso é fundamental para assegurar a governabilidade, especialmente em sistemas políticos nos quais o Executivo depende do apoio legislativo para implementar sua agenda.

Nesse sentido, Figueiredo e Limongi (1999, p. 9) destacam que essa articulação promove ganhos de cooperação entre os poderes, sendo considerada “a melhor estratégia para obtenção de recursos visando retornos eleitorais”. A estabilidade política observada pode ser explicada, em parte, pelo capital político acumulado nas eleições de 2010, quando a então presidente Dilma Rousseff obteve ampla vitória, contando com uma base parlamentar significativa no início de seu mandato. Essa configuração permitiu ao governo manter um apoio consistente no Legislativo, viabilizando a aprovação de medidas importantes para a agenda do governo e assegurando um ambiente político relativamente estável.⁸

Em 2015, a porcentagem de votos "SIM" foi de 69,86%, um valor expressivo, mas acompanhado de um aumento substancial nas abstenções (0,44%) e obstruções (0,81%), o que indica o início de um período de maior fragmentação e instabilidade política. Além disso, observa-se uma alteração expressiva no padrão de votação parlamentar, com um crescimento expressivo nos votos "NÃO" e nas abstenções. Essa mudança comportamental pode ser explicada à luz da Teoria da Crise, proposta por Haggard e Kaufman (1995), que sugere que períodos de instabilidade econômica e política tendem a fragmentar coalizões governamentais. No caso brasileiro, 2015 foi um ano marcado por uma grave crise política e econômica, o que pode ter contribuído para um aumento da resistência por parte dos parlamentares.

Um dos elementos que também pode ter contribuído para o aumento das abstenções e obstruções foi a aprovação das emendas parlamentares impositivas, que alteraram significativamente a dinâmica das relações entre o Congresso e o Executivo.

⁸ Para esta análise, utilizamos o banco de dados geral da dissertação, cujos dados foram obtidos por meio do site da Câmara dos Deputados. O "voto artigo 17" na Câmara dos Deputados refere-se ao procedimento previsto no artigo 17 do Regimento Interno da Casa. Esse artigo trata da votação nominal, ou seja, quando os deputados registram publicamente como votaram em determinado projeto de lei ou proposta. O voto fica registrado nos anais da Casa, e os deputados podem ser responsabilizados ou elogiados por suas escolhas. Este procedimento é utilizado para garantir maior transparência em determinadas votações e é comum em temas considerados mais importantes ou polêmicos (Regimento Interno da Câmara dos Deputados).

Conforme destaca Capellini (2018), a imposição da execução obrigatória das emendas individuais fortaleceu a autonomia do Parlamento, proporcionando aos deputados e senadores maior controle sobre a alocação de recursos públicos. Essa mudança alterou os incentivos políticos dos parlamentares, diminuindo o poder de barganha do governo federal, o qual, segundo Bertholini e Pereira (2016), utilizava a execução das emendas como um instrumento estratégico para garantir apoio legislativo e bloquear ações da oposição. Esse fortalecimento da autonomia do Congresso pode ter gerado uma reconfiguração nas prioridades dos parlamentares. Muitos dos projetos tramitados durante esse período estavam diretamente alinhados aos interesses dos próprios parlamentares ou eram de iniciativa do Legislativo, como pode ser observado nos gráficos 3 e 4. Esse alinhamento de interesses pode, em parte, explicar os votos em consonância com a orientação do Executivo, pois os projetos eram vistos como benéficos para os interesses dos deputados e senadores, o que, por sua vez, reforçou sua disposição em seguir com a orientação do governo.

Apesar de um alto índice de apoio (75,41% em 2017 e 74,44% em 2018), observa-se um aumento nas obstruções e nos votos "NÃO", especialmente em 2017, quando 21,75% dos votos foram contrários ao governo. Em 2019, os votos "NÃO" e as abstenções são relativamente baixos, mas ainda refletem um cenário de resistência pontual, particularmente no contexto de polarização política durante os governos de Michel Temer e Jair Bolsonaro. Embora o número de votos "SIM" continue predominante (78,71%), o crescimento das obstruções (6,21%) e dos votos "NÃO" (14,48%) indica uma nova dinâmica política, caracterizada pela crescente fragmentação da base governamental e pela intensificação do jogo político entre o Executivo e o Legislativo.

A instabilidade política desencadeada pelo impeachment de Dilma Rousseff não apenas desestruturou a relação entre os poderes, mas também aprofundou as divisões políticas no Congresso, inaugurando um período de intensa tensão institucional. A sucessão de crises foi intensificada pelos desdobramentos da Operação Lava Jato, que afetaram diretamente a governabilidade e ampliaram a incerteza política no país.

Com a posse de Michel Temer (PMDB) em 2016, o novo governo herdou um cenário marcado por fragmentação partidária e instabilidade. Esse ambiente foi caracterizado por uma base aliada volátil e por dificuldades na implementação de reformas estruturais, como a da Previdência. A saída do PMDB da base governista e as delações premiadas envolvendo membros do governo aumentaram ainda mais a incerteza política, acentuando a crise institucional.

Para garantir a governabilidade, Temer adotou uma série de estratégias políticas,

incluindo o uso de emendas parlamentares, a distribuição de cargos e o envio de Medidas Provisórias (MPs) para garantir apoio no Congresso. Esses fatores refletem a confluência de escândalos de corrupção e crises institucionais que marcaram a relação entre o Executivo e o Legislativo ao longo de seu mandato.

Apesar do contexto político conturbado, o governo avançou com reformas estruturais, como a trabalhista, impulsionado pela habilidade de articulação de Michel Temer. Sua experiência como presidente da Câmara e vice-presidente, aliada à sua posição de liderança no PMDB—partido central no sistema político brasileiro—, conferiu-lhe considerável influência sobre o Congresso. Esse capital político foi fundamental para a consolidação de sua base governista após o impeachment de Dilma Rousseff. Conforme argumenta Neustadt (1960; 1990), a eficácia do Executivo depende de sua capacidade de persuadir o Congresso, burocratas e formadores de opinião a aceitar sua liderança. No caso de Temer, sua ascensão ao poder e sua governabilidade dependeram menos de apoio popular e mais de sua habilidade em construir coalizões e negociar diretamente com parlamentares, essa estratégia reflete o papel central da persuasão presidencial destacado por Neustadt, onde o sucesso de um líder não se resume à autoridade formal, mas à sua capacidade de influenciar atores institucionais.

Sua estratégia de coalizão foi baseada em três pilares: a distribuição de ministérios e cargos, a negociação com parlamentares por meio de emendas e nomeações, e o alinhamento com a agenda econômica de setores empresariais. Com essa abordagem, formou um gabinete amplamente representativo do Congresso, o que garantiu apoio nas votações da PEC do Teto de Gastos (PEC 55/2016) e da Reforma Trabalhista (Lei 13.467/2017). O governo também usou as emendas impositivas e o apoio do setor empresarial para fortalecer sua base, especialmente em momentos críticos, como antes das votações sobre as denúncias contra Temer.

O equilíbrio entre os votos "sim" e "não" na Tabela 4 reflete os esforços do governo para consolidar apoio por meio de negociações táticas, conforme destacado por Power e Zucco (2009). Isso evidencia a capacidade dos governos interinos de obter suporte legislativo em momentos de crise.

Ao comparar com a Tabela 3, a Tabela 4 revela dados importantes sobre o comportamento dos parlamentares diante da orientação governamental para votar "NÃO" em projetos de lei. Enquanto a Tabela 3 analisou os casos em que o governo orientou o voto "SIM", a Tabela 4 mostra que, frequentemente, os parlamentares desconsideravam a orientação contrária do governo e optaram pelo voto "SIM" entre 2012 e 2015. Esse fenômeno indica uma resistência crescente ao posicionamento do Executivo além da reconfiguração nas relações entre os dois Poderes.

TABELA 4 – PROJETO DE LEI - VOTAÇÕES NOMINAIS DOS DEPUTADOS FEDERAIS QUANDO O GOVERNO ORIENTA “NÃO”

Ano	Voto do parlamentar										
	Art 17		Abstenção		Obstrução		Não		Sim		Total
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	
Antes das emendas impositivas											
2012	7	0,26	22	0,81	5	0,18	1.641	60,18	1.052	38,58	2.727
2013	2	0,53	1	0,27	1	0,27	179	47,73	192	51,20	375
2014	2	0,27	4	0,53	-	-	261	34,71	485	64,49	752
2015	22	0,27	41	0,50	107	1,30	3.859	46,90	4.200	51,04	8.229
Depois das emendas impositivas											
2016	7	0,34	1	0,05	266	12,96	1.520	74,04	259	12,62	2.053
2017	19	0,33	76	1,31	905	15,64	4.088	70,64	699	12,08	5.787
2018	27	0,31	36	0,41	1.251	14,15	6.085	68,82	1.443	16,32	8.842
2019	57	0,32	53	0,29	1.859	10,34	12.544	69,77	3.467	19,28	17.980

Fonte: Câmara dos Deputados

Antes da implementação das emendas impositivas (2012-2015), observou-se um aumento progressivo da resistência às orientações do governo, especialmente quando a recomendação era votar "NÃO". Em 2012, 60,18% dos votos seguiram a linha do governo, mas 38,58% dos parlamentares contrariaram a orientação, votando "SIM". Esse padrão de resistência aumentou em 2013, com 51,20% dos votos sendo "SIM" e 47,73% "NÃO", evidenciando uma tendência crescente de desobediência às instruções governamentais. Em 2014, a oposição se intensificou, com 64,49% dos votos "SIM", desafiando a orientação do governo, e, em 2015, o número de votos "SIM" (51,04%) superou os "NÃO" (46,90%), marcando uma mudança significativa na dinâmica política.

Paralelamente, o Congresso passou a se tornar um espaço de contestação ao Executivo, especialmente sob a liderança do então presidente da Câmara, Eduardo Cunha (PMDB). Cunha, em confronto com o governo, utilizou sua posição estratégica para obstruir pautas prioritárias do Planalto e promover iniciativas que acentuaram o desgaste da presidência. Esse movimento é visível nos Gráficos 2 e 3, que ilustram a diminuição do número de projetos do Executivo aprovados no período, refletindo um enfraquecimento da capacidade do governo de implementar sua agenda. Esse processo reflete a crescente tensão entre os poderes e a dificuldade do Executivo em coordenar sua base de apoio, fatores que culminaram na abertura do processo de impeachment de Dilma Rousseff em 2016.

O Quadro 1 oferece uma visão detalhada da evolução das coalizões ao longo do período,

evidenciando como a queda na popularidade de Dilma Rousseff impactou sua capacidade de articulação política e enfraqueceu a coesão de sua base de apoio. A coalizão inicial do governo Dilma, composta por partidos como PRB, PSB e PDT, foi perdendo partidos ao longo dos anos, com destaque para a saída do PSB em 2014 e do PMDB em 2016. A Operação Lava Jato, que teve início em 2014, revelou um esquema de corrupção envolvendo a Petrobras, grandes empreiteiras e partidos políticos, afetando tanto a base governista quanto a oposição. Esse escândalo contribuiu para uma crise de legitimidade no governo, que foi intensificada pela fragmentação da coalizão e pela deterioração econômica, tornando o governo cada vez mais vulnerável.

Quadro 2: Coalizões (2012-2019)

Ano de Início	Coalizão	Partidos da Coalizão	Presidente	Evento da Nova Coalizão	Ano de Fim
2012	Dilma I 2	PT - PR - PCdoB - PSB - PMDB - PDT - PP - PRB	Dilma I	PRB entra	2013
2013	Dilma I 3	PT - PR - PCdoB - PMDB - PDT - PP - PRB	Dilma I	PSB sai	2014
2015	Dilma II 1	PT - PMDB - PCdoB - PDT - PR - PRB - PP - PROS - PSD - PTB	Dilma II	Eleições presidencial e legislativa	2015
2015	Dilma II 2	PT - PMDB - PCdoB - PDT - PR - PRB - PP - PSD - PTB	Dilma II	PROS sai	2016
2016	Dilma II 3	PT - PMDB - PDT - PCdoB - PR - PP - PSD - PTB	Dilma II	PROS sai	2016
2016	Dilma II 4	PT - PCdoB - PDT - PR - PP - PSD - PTB	Dilma II	PMDB sai	2016
2016	Dilma II 5	PT - PCdoB - PDT - PR - PSD - PTB	Dilma II	PP sai	2016
2016	Temer I	PMDB - PSDB - PR - PRB - PSD - PTB - DEM - PPS - PP	Temer	Afastamento de Dilma	2016
2016	Temer II 1	PMDB - PSDB - PR - PRB - PSD - PTB	Temer	Impeachment de Dilma	2017

		- DEM - PPS - PP			
2017	Temer II 2	PMDB - DEM - PSDB - PR - PRB - PSD - PTB - PP	Temer	PPS sai	2019
2019	Bolsonaro 1	PSL	Bolsonaro	Eleições presidencial e legislativa	2019

Fonte: Cebrap

Em 2015, como tentativa de recomposição política, o governo nomeou Joaquim Levy para o Ministério da Fazenda, sinalizando um compromisso com o ajuste fiscal. No entanto, as medidas adotadas, como cortes em programas sociais e aumento da carga tributária, geraram insatisfação tanto na base aliada quanto na sociedade civil, o que intensificou o enfraquecimento do governo.

Nesse contexto, a relação entre Executivo e Legislativo tornou-se insustentável quando Eduardo Cunha, após ser denunciado na Operação Lava Jato e perder o apoio do governo, aceitou o pedido de impeachment da presidente em dezembro de 2015. O processo avançou rapidamente ao longo de 2016, impulsionado por uma forte articulação política do PMDB e de partidos do Centrão, culminando no afastamento definitivo de Dilma Rousseff em agosto daquele ano.

A partir de 2016, com a implementação das emendas impositivas, o Executivo conseguiu retomar o controle da agenda política. Quando o governo orientou o voto "NÃO", 74,04% dos parlamentares seguiram a linha governamental, enquanto 12,62% votaram de forma contrária. Esse aumento na adesão às orientações reflete a maior habilidade de negociação do governo Temer, que, mesmo em um cenário de polarização política no Congresso, consolidou apoio para sua agenda. Esse resultado foi possibilitado pela formação de coalizões mais estáveis, como ilustrado no Quadro 1, que mostra a evolução das coalizões ao longo do período. A coalizão de Temer, que emergiu após o impeachment de Dilma, passou por uma reorganização significativa, com a adesão de partidos como PSDB, DEM e PPS, o que garantiu uma base mais sólida. Contudo, a estabilidade da coalizão foi eventualmente abalada pela saída de alguns partidos, como o PPS, em 2017.

Ao contrário de Dilma Rousseff, que enfrentava crescente resistência legislativa, Michel Temer era reconhecido por sua habilidade na articulação política. Essa capacidade permitiu-lhe reconstruir sua base parlamentar e avançar com sua agenda de reformas, promovendo uma nova

configuração nas relações entre os poderes e um relativo equilíbrio na dinâmica entre Executivo e Legislativo em comparação com os anos anteriores.

Nos anos seguintes, o padrão de adesão às orientações do Executivo se manteve, embora com algumas variações. Em 2017, 70,64% dos votos seguiram a orientação "NÃO", e em 2018, esse percentual foi de 68,82%, apresentando uma leve queda. Com a transição para o governo Bolsonaro em 2019, o percentual de votos "SIM" aumentou para 16,32%, ainda refletindo uma resistência considerável ao Executivo.

A dinâmica de resistência e adaptação ao longo dos anos reflete um processo mais amplo de fragmentação política e enfraquecimento da coalizão governamental. O aumento significativo de votos "SIM" entre 2012 e 2015, mesmo quando o governo orientava o voto "NÃO", sugere que, apesar de muitos parlamentares ainda estarem formalmente alinhados ao governo Dilma Rousseff, havia um crescente descontentamento com sua administração. Esse comportamento indica uma erosão gradual da base de apoio do governo no Congresso, algo típico em períodos de crise política e econômica. A situação pode ser analisada à luz da argumentação de Lahud (2016), que argumenta que, quando os interesses políticos dos parlamentares não são atendidos, as emendas parlamentares se transformam em fontes de conflito e discriminação. Nesse cenário, a fragmentação política levou os parlamentares a priorizar suas próprias agendas ou as de seus grupos, em detrimento das orientações do Executivo.

Rodrigues (2018) aponta que o contingenciamento das emendas parlamentares gerou grande insatisfação entre os parlamentares, exacerbando as tensões dentro da base aliada. Levitsky e Roberts (2011) observam que esses fatores tornam a formação de coalizões coesas ainda mais desafiadora, dificultando a articulação política do Executivo. Além disso, conforme Ames (2003), essa discrepância entre os Poderes pode ser interpretada por meio da ideia de uma agenda "não aprovada", que sinaliza o grau de conflito e evidencia a tensão persistente na relação entre Legislativo e Executivo.

Diante desse cenário, as Medidas Provisórias (MPs) desempenham um papel importante no arranjo político, constituindo-se como um dos principais mecanismos utilizados pelo Executivo na formulação de políticas públicas. No contexto do presidencialismo de coalizão (ABRANCHES, 1988), as MPs permitem ao governo contornar eventuais dificuldades impostas pelo multipartidarismo e a fragmentação do Congresso Nacional, possibilitando a tramitação célere de matérias consideradas estratégicas.

Tabela 5 – MEDIDAS PROVISÓRIAS - VOTAÇÕES NOMINAIS DOS DEPUTADOS FEDERAIS QUANDO O GOVERNO ORIENTA “SIM”

Ano	Voto do parlamentar										Total
	Art 17		Abste nção		Obstru ção		Não		Sim		
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	
Antes das emendas impositivas											
2012	6	0,38	10	0,63	33	2,07	373	23,36	1.175	73,58	1.597
2013	15	0,36	32	0,76	188	4,49	848	20,24	3.106	74,15	4.189
2014	5	0,33	3	0,20	2	0,13	601	39,91	895	59,43	1.506
2015	42	0,24	112	0,65	218	1,27	5.940	34,63	10.839	63,20	17.151
Depois das emendas impositivas											
2016	14	0,29	31	0,64	444	9,15	1.472	30,32	2.894	59,61	4.855
2017	30	0,30	59	0,58	911	9,02	2.093	20,72	7.008	69,38	10.101
2018	16	0,35	27	0,59	600	13,13	610	13,35	3.316	72,58	4.569
2019	32	0,28	38	0,33	1.045	9,10	1.853	16,13	8.518	74,16	11.486

Fonte: Câmara dos Deputados

A Tabela 5 revela variações nos padrões de votação das Medidas Provisórias (MPs) quando há orientação favorável do governo, apresentando um grau um pouco maior de resistência na aceitação em comparação aos Projetos de Lei. No período anterior à implementação das emendas impositivas (2012-2015), observa-se uma alta adesão ao governo, com percentuais superiores a 70% em 2012 e 2013, indicando um cenário de relativa continência. No entanto, há um declínio significativo nos anos de 2014 e 2015, quando a proporção de votos favoráveis caiu para 59,43% e 63,20%, respectivamente, acompanhado por um aumento expressivo nos votos contrários e nas estratégias de obstrução.

No período posterior (2016-2019), observa-se um aumento da fragmentação na adesão às Medidas Provisórias (MPs). Em 2016, o percentual de votos favoráveis caiu para 59,61%, enquanto a obstrução parlamentar atingiu 9,15%, sugerindo uma mudança na estratégia dos parlamentares frente ao Executivo. A literatura aponta que a imposição de restrições ao poder discricionário do governo sobre a alocação de recursos orçamentários pode alterar a dinâmica de negociação entre os Poderes (Greggianin, 2015). O aumento da autonomia parlamentar, aliado ao realinhamento da base governista após o impeachment, pode ter favorecido maior independência do Legislativo na tramitação das MPs. Contudo, os dados indicam que, mesmo após a implementação das emendas impositivas, o governo conseguiu obter a maioria dos votos favoráveis, o que sugere que as votações em plenário "são determinadas pela lógica partidária" (Limongi, p. 754, 2005).

A partir de 2017, percebe-se um leve aumento na adesão governista, mas com a persistência de níveis elevados de obstrução (9,02% em 2017 e 13,13% em 2018), o que sugere um Legislativo mais propenso a atuar de forma autônoma. Figueiredo e Limongi (2009) argumentam que, apesar da centralização da agenda legislativa pelo Executivo, a coesão da base governista depende da manutenção de incentivos institucionais adequados, especialmente no

que tange à distribuição de recursos e cargos. A introdução das emendas impositivas pode ter alterado parcialmente esse equilíbrio, reduzindo a margem de manobra do Executivo na negociação com sua base parlamentar.

Em 2019, já sob a presidência de Jair Bolsonaro, observa-se um aumento na taxa de adesão às MPs (74,16%), sugerindo uma recomposição da base governista. Esse comportamento pode estar associado a um reposicionamento estratégico dos partidos do Centrão e à adoção de novas formas de barganha política, baseadas em agendas programáticas e ideológicas (AMORIM NETO; SANTOS, 2003). A ampliação da taxa de apoio governista nesse contexto reforça a importância das MPs como ferramenta de articulação política, ainda que inseridas em um ambiente institucional de crescente fragmentação partidária.

Tabela 6 – propostas de emenda à Constituição - votações nominais dos deputados federais quando o governo orienta “sim”

Ano	Voto do parlamentar										
	Art 17		Abstenção		Obstrução		Não		Sim		Total
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	
Antes das emendas impositivas											
2012	8	0,26	29	0,95	3	0,10	40	1,31	2.984	97,39	3.064
2013	11	0,32	5	0,15	4	0,12	16	0,47	3.367	98,94	3.403
2014	18	0,28	19	0,30	6	0,09	108	1,68	6.266	97,65	6.417
2015	17	0,22	25	0,33	10	0,13	1.216	16,02	6.323	83,30	7.591
Depois das emendas impositivas											
2016	3	0,34	7	0,80	-	-	29	3,33	832	95,52	871
2017	13	0,27	31	0,64	-	-	418	8,57	4.413	90,52	4.875
2019	23	0,14	35	0,21	252	1,49	2.865	16,98	13.698	81,18	16.873

Fonte: Câmara dos Deputados

Em relação às PECs, observou-se uma forte adesão do Congresso às orientações do Executivo, refletida na predominância de votos favoráveis às propostas de emenda à Constituição. Em 2012, a aprovação das propostas foi substancial, com 97,39% de votos favoráveis ao governo, enquanto a oposição representava apenas 1,31%, com uma pequena incidência de abstenções e obstruções. Essa tendência de apoio expressivo permaneceu estável nos anos seguintes, com 98,94% de adesão em 2013 e 97,65% em 2014, denotando uma coesão significativa entre o Executivo e a base legislativa. No entanto, em 2015, houve uma queda no nível de apoio, que recuou para 83,30%, acompanhado por um aumento nas obstruções (0,33%) e votos contrários (16,02%). Condizente com o período de fortes tensões políticas e fragilidade do Executivo, ainda

assim, o governo conseguiu a maioria na Câmara.

A partir da implementação das emendas impositivas, observa-se um aumento crescente no apoio às propostas de emenda à Constituição. Em 2016, o apoio ao governo subiu para 95,52%, enquanto os votos "não" caíram para 3,33%. Esse ajuste pode ser interpretado como uma relativa convergência de interesses entre lideranças, parlamentares e Executivo. No entanto, em 2017, o apoio ao governo sofreu uma leve queda, caindo para 90,52%, com 8,57% de votos contrários. Isso evidencia uma tendência crescente de distanciamento nas relações interinstitucionais.

Em 2019, o apoio ao governo diminuiu levemente, caindo para 81,18%. Nesse ano, a obstrução e os votos contrários atingiram 1,49% e 16,98%, respectivamente. Esse padrão de fragmentação reflete uma adaptação do Congresso a um novo cenário político. O distanciamento maior entre o Executivo e o Legislativo observado tanto em 2015 quanto em 2019, através dos votos contrários, sugere a necessidade de renegociar as alianças políticas.

Tabela 7– PROPOSTAS DE EMENDA A CONSTITUIÇÃO - VOTAÇÕES NOMINAIS DOS DEPUTADOS FEDERAIS QUANDO O GOVERNO ORIENTA “NÃO”

Ano	Voto do parlamentar										Total
	Art 17		Abstenção		Obstrução		Não		Sim		
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	
Antes das emendas impositivas											
2013	5	0,25	21	1,04	4	0,20	1.033	51,01	962		47,51
2014	1	0,28	1	0,28	1	0,28	105	29,17	252		70,00
2015	13	0,22	74	1,25	11	0,19	3.151	53,06	2.690		45,29
Depois das emendas impositivas											
2017	3	0,25	6	0,49	23	1,89	1.120	92,11	64		5,26
2019	26	0,26	25	0,25	926	9,30	7.823	78,61	1.152		11,58

Fonte: Câmara dos Deputados

A análise das votações em propostas de emenda à Constituição (PECs) quando o governo orientava pelo voto contrário revela um padrão de discrepância entre os votos favoráveis e contrários, com variações que indicam oscilações no nível de coesão governista. Em 2013, por exemplo, 51,01% dos deputados seguiram a orientação do governo para rejeitar a proposta, enquanto 47,51% votaram em sentido oposto. Em 2014, a adesão ao posicionamento governamental foi ainda menor, com 70,00% dos parlamentares contrariando a orientação do Executivo, evidenciando um enfraquecimento da disciplina partidária. Já em 2015, observa-se um aumento tanto na abstenção quanto na oposição ao governo, com 53,06% dos deputados votando "não", o que sugere um Congresso mais volátil e menos alinhado à coalizão governista.

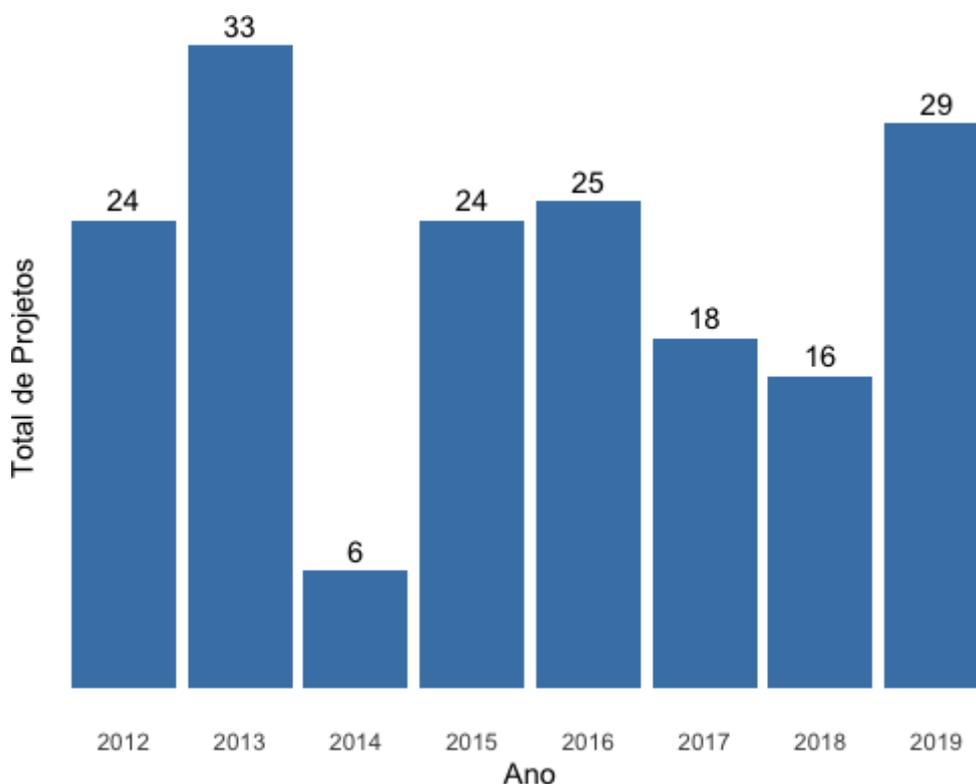
Após a implementação das emendas parlamentares impositivas, no período entre 2017 e 2019, verifica-se uma significativa diminuição na dissidência parlamentar em relação às diretrizes do governo. Em 2017, apenas 5,26% dos deputados registraram votos contrários às orientações governamentais, enquanto em 2019 esse percentual elevou-se para 11,58%. A redução da frequência de votos dissidentes sugere uma maior convergência entre o Legislativo e o Executivo, possivelmente influenciada pelo fortalecimento dos mecanismos de alocação orçamentária direta aos parlamentares, o que pode ter contribuído para um alinhamento mais estreito entre os interesses dos congressistas e Executivo.

A seguir, apresentaremos os Projetos de Lei de iniciativa do Executivo e do Legislativo, comparando o número de projetos enviados e aprovados por cada Poder. Essa análise possibilitará observar a dinâmica entre os dois Poderes por meio da produção legislativa de cada um.

5.2 Análise descritiva dos projetos de Lei do Executivo e Legislativo (CEBRAP)

O gráfico 2 ilustra o total de projetos de lei encaminhados pelo Executivo entre 2012 e 2019, evidenciando variações que refletem tanto o cenário político quanto às mudanças nas administrações presidenciais ao longo desse período. A análise dessas flutuações permite compreender como o contexto político, as prioridades governamentais e as dinâmicas institucionais podem influenciar a capacidade do Executivo de pautar sua agenda legislativa.⁷

Gráfico 2- Projetos de Lei Tramitados de iniciativa do Executivo (2012-2019)



Fonte: Cebrap (proposições)

Entre 2012 e 2019, os dados analisados evidenciam variações na dinâmica entre o Poder Executivo e o Legislativo brasileiro. No início do período, em 2012 e 2013, destaca-se um número elevado de projetos encaminhados pelo Executivo, com 2013 representando o pico dessa atividade legislativa. Esse cenário reflete a relativa estabilidade política da administração de Dilma Rousseff, que contava com uma ampla base de apoio no Congresso Nacional, consolidada nas eleições de 2010. O elevado envio de projetos nesse momento demonstra a tentativa do governo de impulsionar pautas estratégicas em um ambiente político ainda favorável, anterior ao agravamento das crises políticas.

Em 2014, no entanto, ocorreu uma queda abrupta no número de projetos enviados, indicando o impacto das eleições presidenciais sobre a atuação do Executivo. A priorização da campanha de reeleição e as dificuldades crescentes em construir consensos no Congresso explicam essa retração. Nos anos de 2015 e 2016, observa-se uma recuperação no volume de projetos encaminhados, seguida por relativa estabilidade. Esse período coincide com a reeleição

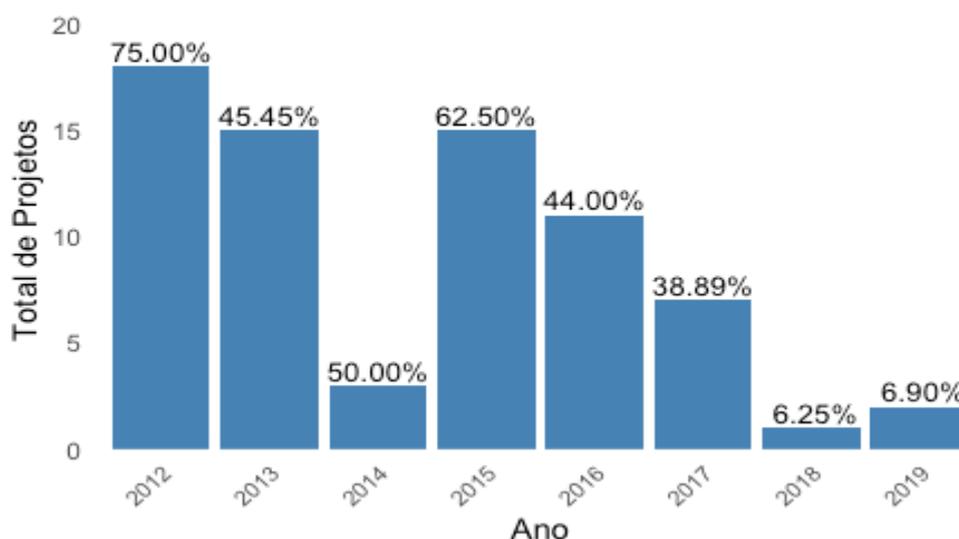
⁷ O banco de dados utilizado para a análise dos projetos de autoria do Executivo foi obtido no site do Cebrap, na seção de proposições (PL). Utilizando o software R, foram selecionados apenas os projetos de lei do Executivo referentes ao período de 2012 a 2019, filtrando posteriormente os projetos que se tornaram leis.

de Dilma Rousseff, mas também marca o agravamento da crise política que culminou em seu impeachment em 2016. A instabilidade gerada por essa conjuntura e a transição para o governo de Michel Temer refletem diretamente a capacidade do Executivo de propor e articular novas pautas legislativas.

Durante a gestão de Michel Temer, entre 2017 e 2018, o número de projetos enviados ao Congresso permaneceu moderado. Nesse contexto, a administração Temer optou por reduzir o envio de propostas legislativas amplas, focando em negociações estratégicas para viabilizar sua agenda econômica. De acordo com Diniz (2005), alguns projetos são deliberadamente “engavetados” como uma estratégia, já que, em vez de submetê-los à votação e correr o risco de uma possível rejeição, pode ser mais vantajoso adiá-los, preservando a imagem do governo e evitando derrotas legislativas.

Já em 2019, no primeiro ano do governo Bolsonaro, observa-se um aumento expressivo no número de projetos encaminhados. Esse crescimento reflete o esforço inicial da nova gestão para imprimir sua marca legislativa e avançar em temas prioritários, como reformas econômicas e propostas voltadas à segurança pública.

Por outro lado, ao analisar a relação entre o total de projetos encaminhados pelo Executivo e aqueles efetivamente aprovados, nota-se uma mudança significativa no padrão ao longo dos anos. Como ilustrado no Gráfico 2, essa dinâmica sugere uma possível paralisia decisória, considerando o descompasso entre o volume de propostas enviadas e o número que conseguiu aprovação.

Gráfico 3- Projetos de Lei de Iniciativa do Executivo aprovados (2012-2019)

Fonte: Cebrap (proposições)

Entre 2012 e 2015, a taxa de aprovação de projetos de lei de iniciativa do Executivo manteve-se relativamente elevada, com destaque para os anos de 2012 e 2015. Esse padrão sugere uma maior capacidade de articulação entre Executivo e Legislativo, refletindo um período de maior coordenação política. A exceção foi 2014, ano eleitoral, em que a taxa de aprovação apresentou queda.

A partir de 2016, observa-se um declínio acentuado na aprovação de projetos do Executivo, atingindo níveis extremamente baixos em 2018 e 2019. Essa redução na taxa de sucesso legislativo pode ser explicada por uma combinação de fatores políticos e institucionais, especialmente o aumento da instabilidade política e mudanças no modelo de barganha entre os poderes.

Um dos fatores centrais para essa mudança foi a crise política enfrentada pelo governo Michel Temer (2016-2018), particularmente após as delações da JBS em 2017, que o implicaram em acusações de corrupção e obstrução de justiça. Para evitar seu afastamento, Temer recorreu a um mandado de segurança junto ao Supremo Tribunal Federal (STF), argumentando que a denúncia da Procuradoria-Geral da República (PGR) não poderia prosseguir sem autorização prévia da Câmara dos Deputados, conforme previsto no artigo 86 da Constituição Federal.

Além da estratégia jurídica, Temer adotou medidas políticas para assegurar apoio parlamentar. Durante esse período, ele intensificou a liberação de emendas parlamentares, um

instrumento essencial no presidencialismo de coalizão para a manutenção da base aliada. Quando novos desdobramentos do escândalo da JBS ameaçaram sua posição, Temer alterou sua estratégia, bloqueando temporariamente a execução das emendas para pressionar os parlamentares. Após conseguir barrar a segunda denúncia e evitar o impeachment, liberou novamente os recursos, consolidando sua base e reduzindo os riscos de novas ameaças ao seu governo.

Esse episódio ilustra a interdependência entre Executivo e Legislativo no Brasil e demonstra como as emendas parlamentares podem ser utilizadas como moeda de troca para garantir governabilidade. No entanto, a crise de 2017 também revelou as limitações desse modelo: apesar de Temer ter conseguido sustentar sua posição, a governabilidade permaneceu frágil.

No governo Bolsonaro (2019-2022), a dinâmica da relação Executivo-Legislativo apresentou novos desafios. Diferente de seus antecessores, Bolsonaro adotou uma estratégia de confronto com o Congresso, sem uma coalizão formal consolidada além do PSL. Paralelamente, mudanças institucionais também influenciaram essa relação, em especial a introdução das emendas parlamentares impositivas em 2015, que passaram a vigorar em 2016. A garantia da execução de parte das emendas individuais ao orçamento reduziu a dependência do Legislativo em relação ao Executivo, enfraquecendo a capacidade presidencial de centralizar as negociações políticas.

Nesse sentido, a análise do período 2012-2019 sugere que, além da instabilidade política, transformações institucionais estruturais contribuíram para a perda de controle do Executivo sobre sua agenda legislativa, limitando sua capacidade de governabilidade e influenciando o equilíbrio de poder entre os ramos do governo.

Destarte, a análise conjunta dos dois gráficos revela uma desconexão crescente entre o número de projetos enviados pelo Executivo e os aprovados pelo Legislativo, especialmente a partir de 2016. Essa tendência reflete não apenas as dificuldades enfrentadas por cada administração, mas também mudanças estruturais no presidencialismo de coalizão. A dificuldade do Executivo em garantir a aprovação de sua agenda legislativa revela fragilidades na governabilidade, além de indicar mudanças nas regras e na dinâmica política.

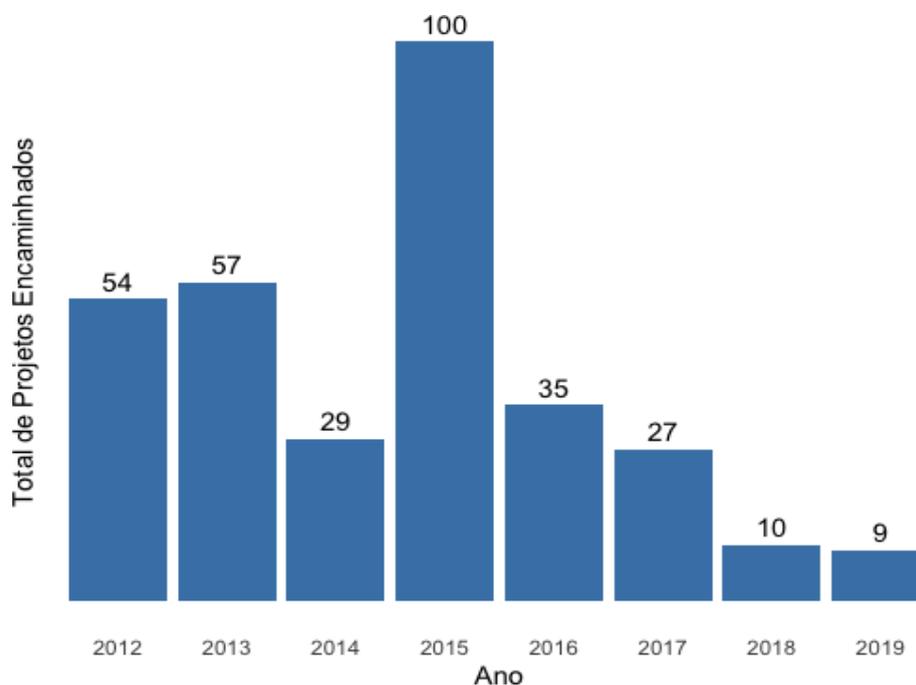
Esse aspecto pode ser observado ao comparar o quantitativo de projetos encaminhados e aprovados pelo Poder Legislativo, como demonstram os Gráficos 3 e 4 e o quadro 1. A partir de 2016, com o afastamento da presidente Dilma Rousseff e a ascensão de Michel Temer, houve uma reconfiguração significativa da coalizão governista. Enquanto Dilma enfrentou um esvaziamento progressivo de sua base aliada – perdendo o apoio de partidos como PROS, PMDB e PP ao longo de 2015 e 2016 –, Temer iniciou seu governo com uma coalizão ampla, composta

por PMDB, PSDB, PR, PRB, PSD, PTB, DEM, PPS e PP. No entanto, essa base se tornou instável diante das denúncias de corrupção e das dificuldades de articulação política.

O impacto dessa instabilidade reflete-se diretamente na taxa de sucesso legislativo. Durante o governo Dilma II, os momentos de maior fragmentação da coalizão coincidiram com a queda na aprovação de projetos do Executivo. Da mesma forma, no governo Temer, após as denúncias da JBS em 2017, houve um enfraquecimento na capacidade de articulação política, evidenciado pela saída do PPS da coalizão em 2019 e pela crescente dificuldade do governo em aprovar matérias no Congresso.

Já no governo Bolsonaro, a ausência de uma coalizão formal consolidada – limitada ao PSL em 2019 – resultou em desafios adicionais na relação entre Executivo e Legislativo. O novo arranjo institucional, com a consolidação das emendas parlamentares impositivas a partir de 2016, reduziu a dependência dos parlamentares em relação ao governo para a liberação de recursos, alterando os incentivos políticos e reforçando a autonomia do Legislativo. Essa transformação estrutural pode ter contribuído no declínio da influência presidencial sobre a agenda legislativa, evidenciado pelo aumento da taxa de insucesso nas proposições do Executivo.

O Gráfico 4 ilustra a quantidade de projetos encaminhados pelo Poder Legislativo ao longo de oito anos, oferecendo uma perspectiva relevante para análise. Ao comparar esse período com os projetos enviados pelo Executivo, percebe-se uma mudança expressiva no volume de propostas advindas do Legislativo.

Gráfico 4– Projetos de Lei tramitados de iniciativa do Legislativo (2012-2019)

Fonte: Cebrap (proposições)

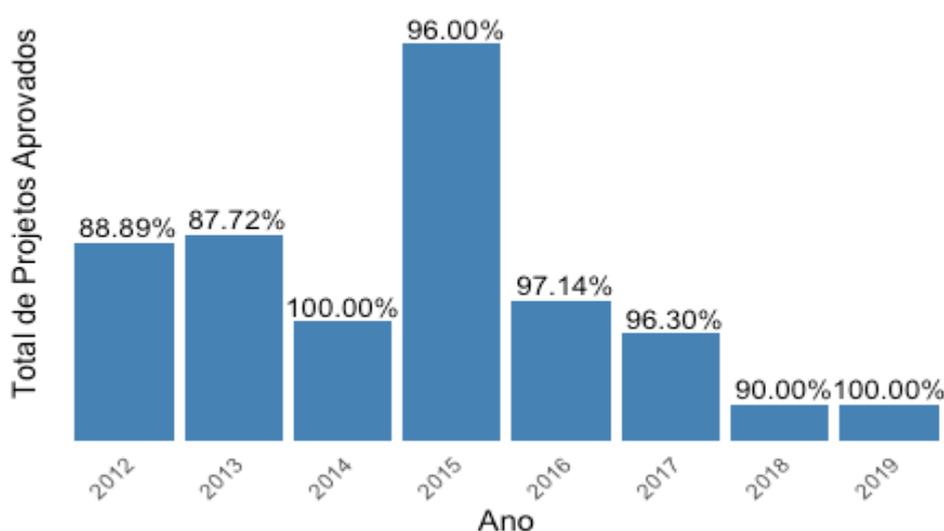
O número de projetos encaminhados pelo Legislativo apresenta um padrão interessante ao longo do período analisado (2012-2019). Nos anos iniciais (2012 e 2013), o volume é relativamente alto, mas há uma queda acentuada em 2014, seguida de um pico em 2015. Após esse ano, observa-se uma redução contínua. Notadamente, 2015 se destaca não apenas pelo elevado número de propostas encaminhadas (100), mas também pelo total de projetos aprovados (96), o que sugere uma maior sinergia ou esforço de negociação naquele momento, possivelmente influenciado pelo contexto político da época.

Os gráficos que refletem os projetos aprovados e encaminhados pelo Legislativo evidenciam uma elevada correspondência entre o número de iniciativas apresentadas e aquelas efetivamente aprovadas. Esse alinhamento contraria uma tese recorrente na literatura de Ciência Política, como a defendida por Figueiredo e Limongi (2001), segundo a qual o Executivo domina a definição da agenda de políticas públicas no Brasil. A análise dos dados sugere que o Legislativo possui uma capacidade significativa de influenciar e concretizar suas próprias propostas, indicando uma autonomia maior do que tradicionalmente.

Esse cenário pode ser contextualizado pelas insatisfações acumuladas no período anterior à aprovação das emendas parlamentares impositivas, especialmente nos anos de 2013 e 2015. Esses anos foram marcados por uma forte crise política, baixa popularidade do Executivo e enfraquecimento do governo frente ao Congresso, o que resultou em intenso debate e articulação legislativa. Rodrigues (2018, p. 167) destaca que o contingenciamento de recursos pelo Executivo gerava grande desconforto entre os parlamentares, que estavam sob pressão de prefeitos e outras lideranças locais para cumprir promessas de execução de obras e serviços. A aprovação das emendas impositivas, liderada pelo então deputado Henrique Eduardo Alves, como apontado por Diniz (2016), surgiu como uma resposta a essa insatisfação. Alves desempenhou um papel central ao priorizar a aprovação do orçamento impositivo para as emendas individuais, buscando garantir maior autonomia para os parlamentares na destinação de recursos.

Embora o Executivo brasileiro disponha de instrumentos institucionais poderosos, como medidas provisórias e a prerrogativa de urgência, os dados apresentados indicam que o Legislativo não se limita a uma postura reativa. Pelo contrário, demonstra capacidade de articulação e protagonismo na formulação e aprovação de políticas públicas. Esse quadro revela que o Legislativo desempenha um papel mais relevante na definição da agenda política do que tradicionalmente atribuído ao Executivo.

Gráfico 5– Projetos de Lei de iniciativa do Legislativo aprovados (2012-2019)



Fonte: Cebrap (proposições)

A correspondência entre o número de projetos encaminhados e aprovados pelo Legislativo pode ser explicada por uma combinação de fatores que refletem a complexidade do equilíbrio entre os poderes. Embora o Congresso brasileiro seja altamente fragmentado, ele opera dentro de um sistema de coalizões, o que influencia diretamente a dinâmica da produção legislativa. Conforme argumenta Skowronek (1997), o sucesso de um presidente depende de sua capacidade de realinhar a política nacional por meio da construção de novas coalizões e ideologias. Quando essas coalizões são bem articuladas, conseguem gerar consensos em torno de propostas que atendem simultaneamente a interesses coletivos e individuais dos parlamentares.

Essa dinâmica se torna ainda mais evidente no período analisado (2012-2019), marcado por crises políticas que fortaleceram a autonomia do Legislativo. Em resposta às pressões sociais e à crescente insatisfação com o Executivo, o Congresso passou a exercer maior independência na tramitação de projetos, reduzindo a dominância tradicional do governo sobre a agenda legislativa. Esse fenômeno pode ser observado na evolução dos projetos de autoria do Executivo, cuja taxa de sucesso foi impactada pelas mudanças na relação entre os poderes ao longo do período.

Além da EC 86/2015, outras mudanças institucionais e políticas ocorreram nesse período, que pode ter influenciado a dinâmica entre os poderes Executivo e Legislativo. Um exemplo importante foi a ampliação das competências do Congresso Nacional, que permitiu maior controle sobre a agenda legislativa e a execução de políticas públicas. A reforma política de 2017, por exemplo, proibiu o financiamento privado de campanhas e implementou mudanças significativas nas coligações partidárias, proibindo-as nas eleições proporcionais a partir de 2020, mas mantendo-as nas eleições majoritárias. Essas alterações afetaram a composição e a dinâmica de poder no Legislativo, favorecendo partidos com maior estrutura e capacidade de competir de forma independente, sem depender das alianças eleitorais.

Outro fator relevante foi a flexibilização das relações partidárias, com a introdução de mecanismos que incentivaram maior independência dos parlamentares em relação às orientações partidárias, o que contribuiu para o fortalecimento do poder legislativo. A criação de novas bancadas temáticas, como a bancada da agropecuária e a bancada da segurança pública, também refletem a diversificação das prioridades legislativas, tornando o Congresso mais fragmentado, mas também mais relevante na definição de políticas públicas.

Essas mudanças, juntamente com o fortalecimento da autonomia do Legislativo, intensificaram o protagonismo do Congresso nas negociações políticas e na articulação de pautas, muitas vezes independentes das prioridades do Executivo, resultando em um processo legislativo mais dinâmico e complexo.

Tollini (2013) aponta que a escolha das emendas individuais como alvo da impositividade, ao invés das emendas coletivas, deve-se à maior identificação entre o parlamentar e o eleitor nas demandas locais. Por sua vez, Diniz (2016) sugere que a aprovação da PEC do Orçamento Impositivo foi um marco de insatisfação na base governista, sendo liderada pelo MDB, partido central na coalizão, como uma resposta à concentração de poder no Executivo e à percepção de que o governo "roubava" o protagonismo parlamentar na entrega de obras públicas. Essa insatisfação foi crucial para o aumento da mobilização legislativa e o fortalecimento do Congresso no período.

Além da queda nas propostas legislativas durante o governo Temer, que reflete a fragilidade da coalizão e a instabilidade política decorrente do processo de impeachment, é possível observar outras mudanças significativas. Em 2016, a diminuição da aprovação de projetos do Legislativo pode ser atribuída também à maior fragmentação partidária e ao distanciamento entre o Executivo e setores do Legislativo, especialmente após a ruptura da base aliada. A relação conflituosa entre o Presidente e o Congresso, destacada por Rennó (2006), aponta para um cenário de negociação mais difícil, em que o Executivo se vê limitado na articulação com o Legislativo, ao contrário da visão de Figueiredo e Limongi (1999), que sugerem uma previsibilidade no comportamento dos parlamentares, geralmente baseada no sistema de barganhas e coalizões.

Com a ascensão de Jair Bolsonaro em 2019, o aumento nas propostas do Executivo reflete uma tentativa de retomar o controle sobre a agenda política. Isso ocorre em um contexto de menor dependência das coalizões tradicionais e um estilo de governo marcado por maior confrontação com o Congresso. Essa mudança também é acompanhada por uma maior ênfase na agenda de reformas liberais e na implementação de políticas que alinham mais diretamente com a ideologia do governo, como a reforma da Previdência e a flexibilização de regras trabalhistas.

Embora o governo Bolsonaro tenha buscado reduzir a influência das grandes coalizões, a relação com o Congresso continuou sendo marcada por negociações complexas e, muitas vezes, tensas, refletindo a natureza imprevisível da política legislativa. Esse cenário, no entanto, também expõe fragilidades significativas do Executivo. Diniz (2016) aponta que o descontentamento da base governista, particularmente no que tange à execução de obras públicas, pode ter sido um fator determinante para o aumento do número de projetos legislativos aprovados, em detrimento das proposições oriundas do Executivo. Além disso, como bem destaca Diniz (2005, p. 340-341), a não aprovação de projetos do Executivo, muitas vezes, não deve ser interpretada como um bloqueio institucional, mas sim como uma indicação de que os

poderes de agenda não foram efetivamente mobilizados pelo governo.

Esses aspectos ressaltam a importância de revisar as concepções convencionais sobre a dominação do Executivo, apontando para um Legislativo que se posiciona de forma cada vez mais proativa e estratégica na formulação das políticas públicas. Analiticamente, essa transformação reflete uma reconfiguração do equilíbrio de poder entre os dois polos do governo, com um Legislativo que se torna progressivamente mais independente e assertivo. A crescente fragmentação partidária, juntamente com a ampliação das demandas regionais, parece ter favorecido esse deslocamento de poder, contribuindo para um Congresso mais propenso a desafiar a agenda do Executivo.

Esse comportamento do Legislativo sugere que, enquanto o Executivo procurava manter uma estrutura de governo centralizada e forte, o Legislativo se via forçado a fortalecer sua capacidade de negociação e ampliar sua influência no processo decisório. Esse movimento resultou em um ambiente político mais dinâmico, onde as ações do Executivo passaram a ser mais contestadas e os jogos de poder, mais imprevisíveis. Nesse cenário, as emendas parlamentares impositivas emergem como uma resposta a essas tensões, funcionando como uma estratégia do Legislativo para acomodar suas próprias demandas, ao mesmo tempo que redefinem as relações de poder no processo legislativo.

6 CONCLUSÕES

Passados mais de 30 anos desde a promulgação da Constituição de 1988, o presidencialismo brasileiro continua sendo um sistema complexo e de grande relevância política, que merece análise contínua. A evolução do conceito de presidencialismo de coalizão trouxe consigo uma multiplicidade de interpretações, abrangendo desde uma estratégia de governabilidade até um arranjo institucional e práticas políticas específicas. Como apontado por Power (2015), esse modelo de governabilidade surgiu como uma resposta ao desafio de um presidencialismo caracterizado por uma minoria parlamentar, sendo uma solução para formar maiorias legislativas sustentáveis.

A literatura existente sublinha o papel das emendas parlamentares individuais como instrumentos essenciais tanto para a alocação de recursos direcionados aos redutos eleitorais dos parlamentares quanto para a construção de apoio parlamentar à agenda política do Executivo (Pereira; Mueller, 2002; 2003; Ames, 2001). Nesse sentido, as emendas funcionam não apenas como uma ferramenta de redistribuição de recursos, mas também como uma estratégia de negociação, em que o Executivo oferece incentivos para obter respaldo legislativo. Este mecanismo é particularmente significativo no contexto do presidencialismo de coalizão, onde a negociação com o Legislativo se torna crucial para a estabilidade e governabilidade do Presidente.

Ao mesmo tempo, o estudo em questão rompe com a visão tradicional que encara os parlamentares como agentes passivos e subordinados à coordenação partidária, apresentando-os, em vez disso, como atores autônomos e estratégicos nas dinâmicas de negociação política. Tal abordagem reconhece que os parlamentares, longe de serem apenas executores das diretrizes partidárias, atuam de forma independente para maximizar seus interesses políticos. Essa perspectiva altera a compreensão das relações entre Executivo e Legislativo, enfatizando a autonomia dos parlamentares nas negociações e a possível influência disso na governabilidade e no processo decisório no Brasil.

Buscou-se entender se as negociações estratégicas do governo poderiam ser modificadas pela implementação das emendas impositivas, através da observação das votações em Plenário e do que o Executivo conseguiu aprovar em termos de propostas legislativas. É evidente que a introdução das emendas impositivas transformou o cenário político, impondo novos desafios à governabilidade e redefinindo as relações entre os poderes. No entanto, essa variável, por si só, não explica completamente a relação entre a taxa de sucesso do governo e o comportamento parlamentar. Para uma análise mais abrangente, é essencial considerar outros fatores, como as orientações das bancadas e das lideranças partidárias, o grau de disciplina partidária, a força da

coalizão governista e sua capacidade de articulação, os incentivos eleitorais dos parlamentares e a influência de grupos de interesse na definição das prioridades legislativas. Essas variáveis não exploradas oferecem novas possibilidades de análise.

Além disso, a dinâmica interna da coalizão desempenha um papel central na viabilidade da agenda do Executivo, uma vez que a fragmentação partidária, os custos de coordenação e os interesses divergentes dos aliados podem ampliar as dificuldades do governo em estruturar maiorias estáveis. O jogo político, portanto, não se restringe apenas à distribuição de recursos via emendas, mas envolve uma complexa negociação que abrange concessões programáticas, distribuição de cargos e a capacidade do Executivo em manter sua base coesa ao longo do tempo.

A análise das coalizões presidenciais ao longo do período estudado revela como as dinâmicas internas do presidencialismo de coalizão influenciaram diretamente a governabilidade e a capacidade do Executivo de aprovar sua agenda legislativa. Durante os governos de Dilma Rousseff e Michel Temer, as sucessivas mudanças na composição da base aliada, marcadas por saídas estratégicas de partidos e reconfigurações após momentos de crise, afetaram significativamente a taxa de sucesso do governo no Congresso. No entanto, mais do que as mudanças estruturais nas coalizões, a personalidade e a habilidade política do presidente desempenharam um papel crucial nesse processo.

A liderança de Dilma Rousseff, caracterizada por um estilo mais centralizador e conflituoso, contribuiu para o desgaste de sua base aliada, levando ao enfraquecimento da coalizão petista e, eventualmente, ao seu impeachment. Por outro lado, Michel Temer, com sua habilidade de negociação e perfil político mais pragmático, conseguiu reconfigurar as alianças e manter sua governabilidade, embora também tenha enfrentado desafios relacionados à estabilidade de sua base. O enfraquecimento da coalizão petista, culminando no impeachment de Dilma, exemplifica a fragilidade do modelo de governabilidade baseado em amplas coalizões heterogêneas, mas também destaca a influência da personalidade do presidente, que pode determinar, em grande parte, o sucesso ou fracasso na articulação e manutenção dessas coalizões.

No governo Temer, a recomposição da base aliada permitiu a aprovação de reformas econômicas, mas sem eliminar as tensões internas. Já no governo Bolsonaro, a tentativa inicial de governar sem uma coalizão formal resultou em dificuldades na articulação política, forçando o Executivo a adotar uma estratégia de negociação direta com bancadas temáticas e partidos do Centrão. Nesse cenário, a introdução das emendas impositivas representou um novo elemento na dinâmica entre Executivo e Legislativo, redistribuindo poder dentro da coalizão e ampliando

o espaço de barganha dos parlamentares. Esses fatores reforçam a necessidade de considerar não apenas a estrutura da coalizão governista, mas também os incentivos institucionais que moldam a relação entre os Poderes e a definição da agenda legislativa.

A pesquisa indicou que, entre 2012 e 2019, as interações entre o Executivo e o Legislativo passaram por uma transformação substancial, ampliando a autonomia dos parlamentares e dificultando, em certa medida, a centralização das decisões orçamentárias pelo Executivo. Esse efeito tornou-se particularmente evidente ao analisar as orientações do governo em Projetos de Lei e Propostas de Emenda à Constituição, nos quais a maioria dos parlamentares votou em sentido oposto, como demonstram as tabelas 4 e 7 em que o governo orientou contra. Essa mudança fica clara ao comparar os períodos de 2012 a 2015 com os de 2016 a 2019, quando se verifica um aumento na fragmentação política. O novo cenário foi marcado por uma maior dispersão nos padrões de votação e pela redução do alinhamento automático da base aliada com a agenda do Executivo, evidenciando um processo crescente de independência parlamentar.

Além disso, observou-se que a mobilização seletiva dos parlamentares teve um papel fundamental nas negociações políticas. As propostas mais estratégicas, como reformas fiscais e econômicas, receberam maior empenho por parte do Executivo, enquanto outras propostas enfrentaram resistência mais forte e maior dispersão de votos como é visto no gráfico 1. Esse comportamento aponta para uma adaptação pragmática do governo, que, diante das novas condições de fragmentação legislativa e autonomia crescente dos parlamentares, precisou ajustar suas prioridades.

A análise comparativa do presidencialismo de coalizão brasileiro com outros sistemas políticos evidenciou que as características institucionais do Brasil, como a fragmentação partidária e a concentração de poder no Executivo, tornam o modelo brasileiro especialmente desafiador. O fortalecimento do Legislativo nos Projetos de Lei resultou em uma redistribuição de poder entre os atores políticos, o que, por sua vez, pode ter aumentado a complexidade das negociações ocasionando maior instabilidade nas coalizões.

Em relação à gestão do poder de agenda pelo Executivo, a análise revelou uma tendência de queda tanto na taxa de dominância quanto na taxa de sucesso em projetos de autoria do Executivo, sinalizando uma maior participação do Legislativo nas decisões legislativas de impacto nacional. No entanto, ao examinar as propostas de Projetos de Lei, PECs e Medidas Provisórias com orientação “SIM” do governo tramitadas na Câmara dos Deputados, constatou-se que o Executivo conseguiu manter níveis elevados de sucesso e dominância em boa parte das votações, o que indica uma forte influência do Executivo no processo legislativo.

Essas variações podem ser atribuídas a uma combinação de fatores institucionais, como o fortalecimento das coalizões partidárias e o uso de estratégias legislativas mais sofisticadas, bem como a variáveis políticas e culturais mais amplas, incluindo as transformações na dinâmica política brasileira ao longo do período analisado. No entanto, saber se essas mudanças representam, de fato, um enfraquecimento do modelo de governabilidade permanece em aberto. A diminuição das taxas de sucesso em projetos de autoria do Executivo, por si só, não deve ser interpretada de maneira isolada como uma prova definitiva de uma mudança no processo de formulação da agenda legislativa ocasionado pelas emendas impositivas. Ao contrário, pode ser vista como um reflexo de uma adaptação mais complexa, em que o Executivo, embora com desafios, ainda consegue preservar sua capacidade de influenciar a agenda legislativa, ajustando-se às novas condições políticas e institucionais do país.

A pesquisa evidencia a importância de compreender as transformações no presidencialismo de coalizão diante das mudanças institucionais recentes, como a implementação das emendas impositivas. Ao analisar a relação entre a autonomia parlamentar e a capacidade do Executivo de aprovar sua agenda, o estudo contribui para o debate sobre governabilidade e estabilidade política no Brasil. Os resultados apontam para um cenário de crescente protagonismo do Legislativo na produção normativa, acompanhado de uma redução na taxa de sucesso das iniciativas presidenciais, especialmente entre 2016 e 2019.

Esse movimento reflete um aumento significativo no custo do "jogo político", uma vez que as emendas impositivas, ao conferir maior autonomia aos parlamentares, fortaleceram sua capacidade de negociação e elevaram as demandas por recursos e concessões por parte do Executivo. Esse contexto torna mais complexa a dinâmica de articulação entre os poderes, já que o Executivo passou a depender mais da habilidade em negociar e oferecer incentivos para obter apoio legislativo. Esse fenômeno reforça a necessidade de discutir os impactos das mudanças institucionais na negociação entre os poderes e na formulação de políticas públicas, especialmente diante da fragmentação partidária e dos desafios à coordenação política. Compreender essas interações se torna essencial para avaliar a evolução do sistema político brasileiro e seus reflexos na qualidade da produção legislativa.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio. O Presidencialismo de Coalizão: o Dilema Institucional. **Dados**, n. 31, p. 5–33, 1988.

ABRANCHES, Sérgio H. Hudson de. Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, 2003.

_____. Os ciclos do presidencialismo de coalizão. **Ecopolítica Ensaios**, 2014. Disponível em:
http://www.academia.edu/6411308/Os_Ciclos_do_Presidencialismo_de_Coaliz%C3%A3o. Acesso em: 14 jun. 2024.

ABRUCIO, Fernando Luiz. **O presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro**. São Paulo: FGV Editora, 1998.

Aldrich, J. H., & Rohde, D. W. (2001). The logic of conditional party government: Revisiting the electoral connection. In E. Lawrence, C. Dodd, & B. I. Oppenheimer (Eds.), **Congress reconsidered** (7th ed.). Washington, D.C.: CQ Press.

ALMEIDA, Acir. **Relações Executivo-Legislativo e governabilidade à luz da crise da covid-19**. Brasília: IPEA, 2020. Disponível em:

https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/nota_tecnica/200409_nota_tenic_a_diest_n_34.pdf Acesso em: 2 set. 2024

ALTMAN, David. The politics of coalition formation and survival in multiparty presidential democracies: the case of Uruguay, 1989-1999. **Party Politics**, v. 6, n. 3, p. 259-283, 2000.

AMES, 1995. **As coalizões e o governo brasileiro: a prática da negociação**. São Paulo: Editora da Unesp, 1995.

AMES, 2001. The effects of presidential coattails on legislative elections in Brazil. In: **Presidentialism and the emergence of coalitional governments in Brazil**. Brasília: Centro de Estudos de Políticas Públicas, 2001.

AMES, Barry. **The Deadlock of Democracy in Brazil**. University of Michigan Press, 2001.

AMES, Barry. **Os entraves da democracia no Brasil**. FGV Editora, 2003.

AMORIM NETO, Octavio. Presidential cabinets, electoral cycles, and coalition discipline in Brazil. **Dados**, v. 43, n. 3, p. 479-519, 2000.

AMORIM NETO, Octavio; SANTOS, Fabiano. O segredo ineficiente revisito: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. **Dados**, v. 46, p. 661-698, 2003.

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

ÁVILA, Daniel Pacheco. **Informação CONJUR/MPOG**. Brasília, 14 de mai. 2013. Assunto: Proposta de Emenda Constitucional que venha a alterar dispositivo do artigo 166 e parágrafos da Constituição para estabelecer natureza impositiva da lei orçamentária no que se refere as

emendas parlamentares. Possíveis inconstitucionalidades e efeitos sistêmicos decorrentes do princípio Constitucional da Simetria.

BARBER, James David. **The Presidential Character: Predicting Performance in the White House**. 4th ed. Upper Saddle River: Prentice Hall, 1992.

BERTHOLINI, Frederico; PEREIRA, Carlos. Pagando o preço de governar: custos de gerência de coalizão no presidencialismo brasileiro. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, dez., 2016. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/65979/63641>. Acesso em: 15 dez. 2024.

BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. Brasília: Presidência da República, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 16 ago. 2024.

BRASIL. [Constituição (1937)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937**. Brasília: Presidência da República, 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 16 ago. 2024.

BRASIL. [Constituição (1967)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília: Presidência da República, 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. 16 agosto. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, 2022. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 16 agosto. 2024.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição no 48-A, de 2019**. Altera o art. 166 da constituição Federal para autorizar a transferência de recursos federais a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios mediante emendas ao projeto de lei do orçamento anual. Autor: Senado Federal. Relator: Aécio Neves. Brasília, 2019. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1833091&filename=PRL+1+PEC04819+%3D%3E+PEC+48/2019. Acesso em: 16 ago. 2024.

BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Cartilha para apresentação de propostas ao Ministério da Saúde**. Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2019. Disponível em: http://bvsm.saude.gov.br/bvs/publicacoes/cartilha_apresentacao_propostas_ministerio_saude_2019.pdf. Acesso em: 08 set. 2024.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015. Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica. **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 mar. 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc86.htm. Acesso em: 28 mai. 2022.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A construção do Estado no Brasil: 1988-2008**. São Paulo: Editora 34, 2010.

CALMON, P. Orçamento público no Brasil democrático: reforma política no Brasil. In: AVRITZER, L.; ANASTASIA, F. (Org.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2006. p. 207-212.

Capellini, G. A. **Execução de emendas parlamentares e orçamento impositivo brasileiro** (Tese de Doutorado). Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, SP, 2018. Disponível em <https://repositorio.usp.br/item/002996847> acesso em 18 de ago de 2024.

CARLIN, Ryan E.; LOVE, Gregory J.; MARTÍNEZ-GALLARDO, Cecilia. Cushioning the fall: scandals, economic conditions, and executive approval. **Political Behavior**, v. 37, n. 1, p. 109-130, 2015.

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

CHEIBUB, José Antonio; LIMONGI, Fernando. From Conflict to Coordination: Perspectives on the Study of Executive-Legislative Relations. **Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos**, Belo Horizonte, v. 1, n.1, 2010.

CHEIBUB, José Antonio; LIMONGI, Fernando. Democratic Institutions and Regime Survival: Parliamentary and Presidential Democracies Reconsidered. **Annual Review of Political Science**, 13, 297-323, 2010.

COUTO, Cláudio Gonçalves; ARANTES, Rogério Bastos. Constituição, governo e democracia no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, n. 61, p. 41-62, 2006.

COX, Gary. The efficient secret: The Cabinet and the development of political parties in Victorian England. Cambridge: **Cambridge University Press**, 1987.

Decreto no 93.872, de 23 de dezembro de 1986. **Dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente e dá outras providências**. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d93872.htm

DINIZ, Simone. Interações entre os poderes executivo e legislativo no processo decisório: avaliando sucesso e fracasso presidencial. **Dados**, v. 48, p. 333-369, 2005.

DINIZ, Vítor. **PEC do orçamento impositivo: um sonho que virou realidade?**. 2016. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

DUVERGER, Maurice. A New Political System Model: Semi-Presidential Government. **European Journal of Political Research**, 8(2), 165-187, 1980.

EDWARDS, George C. **The Strategic President: Persuasion and Opportunity in Presidential Leadership**. Princeton: Princeton University Press, 2009.

ELGIE, Robert. The Politics of Semi-Presidentialism. In *Semi-Presidentialism in Europe*, edited by Robert Elgie, **Oxford University Press**, 1999.

_____. A Fresh Look at Semipresidentialism: Variations on a Theme. **Journal of Democracy**, 16(3), 98-112, 2005.

_____. Semi-Presidentialism: Sub-Types and Democratic Performance. **Oxford University Press**, 2011.

EMENDAS AO ORÇAMENTO. Senado Notícias, Brasília. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/emendas-ao-orcamento>. Acesso em: 23 de junho de 2024.

EMENDA CONSTITUCIONAL NO 100 DE 26 DE JUNHO DE 2019. (2019). altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de estado ou do distrito federal. recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc100.htm acesso em 28 de ago de 2024

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. **Lua Nova**, v. 44, p. 81-106, 1998.

FIGUEIREDO, Argelina. Governments Coalitions in Brazilian Democracies. **Brazilian Political Science Review**, p. 182–216, 2007.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. [s.l.] Editora FGV, 1999.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: FGV. 2001.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional. Rio de Janeiro: FGV. 2001. _____. Processo orçamentário e comportamento legislativo: emendas individuais, apoio ao executivo e programas de governo. **Dados**, v. 48, n. 4, 2005.

_____. Processo orçamentário e comportamento legislativo: emendas individuais, apoio ao executivo e programas de governo. **Dados**, v. 48, n. 4, 2005.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Política Orçamentária no Presidencialismo de Coalizão**. [s.l.] Editora FGV, 2008.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. Presidential Power, Legislative Organization, and Party Behavior in Brazil. **Comparative Politics**, 32(2), 151-170, 2000.

_____; LIMONGI, Fernando. Poder de agenda e políticas substantivas. **Lua Nova**, (67), 79-106, 2006.

_____. Poder de agenda na democracia brasileira: desempenho do governo no presidencialismo pluripartidário. In: SOARES, G.; RENNÓ, L. (Ed.). **Reforma política: lições da história recente**. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

FREIRE, André Medeiros. **Orçamento impositivo e a possibilidade de aprimoramento da gestão do orçamento público**. 2016. 65 f. Monografia (Bacharelado em Gestão de Políticas Públicas) - Departamento de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília.

Universidade de Brasília, Brasília, 2016 . Disponível em:
bdm.unb.br/bitstream/10483/14742/1/2016_AndreMedeirosFreire_tcc.pdf. Acesso em: 12
nov. 2024.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. **Poder de agenda e políticas substantivas:**
Legislativo brasileiro em perspectiva comparada. Belo Horizonte: UFMG, p. 77-104, 2009.

FREITAS, Andréa. **O presidencialismo da coalizão.** Rio de Janeiro: Fundação Konrad
Adenauer, 2016.

FURTADO, Celso. **O Brasil ou os entraves ao desenvolvimento** Rio de Janeiro, Ed. FGV,
1999.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público.** 14. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2008.

GONTIJO, Vander. Orçamento impositivo, contingenciamento e transparência. **Cadernos
Aslegis**, Brasília, n. 39, p. 61-72, jan./ abr. 2010. Disponível em:
<http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/11312>. Acesso em: 29 ago. 2024.

_____. Artigos: **Um tiro no pé dos congressistas.** Gazeta do Povo, 2014. Disponível em:
<http://www.gazetadopovo.com.br/opiniao/artigos/um-tiro-no-pe-dos-congressistas-8wtej5q77itt4yt6xll2aqfke>. Acesso em: 24 ago 2024.

GREGGIANIN, E., & SILVA, J. R. P. **O regime do orçamento impositivo das emendas
individuais – disposições da Emenda Constitucional no 86, de 2015, e da LDO 2015
(Estudo Técnico Conjunto no 1, de 2015).** Brasília, DF: Consultoria de Orçamento e
Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados e Consultoria de Orçamentos, Fiscalização
e Controle do Senado Federal, 2015.

GREENSTEIN, Fred I. **The Presidential Difference: Leadership Style from FDR to Barack
Obama.** 3rd ed. Princeton: Princeton University Press, 2009.

Haggard, S., & Kaufman, R. R. **The Political Economy of Democratic Transitions.**
Princeton University Press, 1995.

HELLER, William B. Making policy stick: por que o governo obtém o que quer em
parlamentos multipartidários. **American Journal of Political Science** , p. 780-798, 2001.

HOCHSTETLER, Kathryn. The politics of environmental licensing: Energy projects of the
past and future in Brazil. **Studies in Comparative International Development**, v. 46, p. 349-
371, 2011.

Holtz, C. P. **Evolução do Orçamento Impositivo: Impactos da modalidade de
transferências especiais em emendas parlamentares individuais impositivas.** Trabalho de
Conclusão de Curso apresentado ao curso de Especialização em Planejamento e Orçamento.
Brasília-DF, 2020. Disponível em: repositorio.enap.gov.br. acesso em 29 de ago de 2024.

HUBER, John D. O voto de confiança nas democracias parlamentares. **American Political
Science Review** , v. 90, n. 2, p. 269-282, 1996.

HUNTINGTON, Samuel. **The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century**. Norman: University of Oklahoma Press, 1991.

INGLEHART, Ronald. Changing values, economic development and political change. **International Social Science Journal**, v. 47, n. 145, 1995.

SOBRINHO, Luis Lima Verde. Presidencialismo de coalizão e os desafios da governabilidade no Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 23, n. 1, p. 159-180, jan./abr. 2021. Disponível em ww2.esmarn.tjrj.jus.br/revistas/index.php/revista_direito_e_liberdade/article/view/1909 acesso em 30 de ago de 2024.

KANAYAMA, Rodrigo Luís. A ineficiência do orçamento público impositivo. **Revista de Direito Público da Economia**, v. 28, p. 127-144, 2009.

KING, G. The Methodology of Presidential Research. In EDWARDS, G III; KESSEL, J & B. ROCKMAN. **Researching the Presidency: Vital Questions, New Approaches**. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1993.

LAHUD, V. P. M. **Financiamento federal da saúde: efeitos do orçamento impositivo**. 2016. 104f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de Brasília (UNB), Brasília, Distrito Federal, 2016. Disponível em: <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/31135>>. Acesso em: 20 nov. 2024.

LAMOUNIER, Bolívar. Estrutura Institucional e governabilidade na década de 1990. In: REIS VELLOSO; JOÃO PAULO do (Ed.). **O Brasil e as Reformas Políticas**. [s.l.] José Olympio, 1992.

Levitsky, S., & Roberts, K. M. **The Resurgence of the Latin American Left**. Johns Hopkins University Press, 2011.

LIJPHART, Arendt. **Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries**. Yale University Press, 1999.

LINZ, Juan J. Transitions to democracy. **Washington Quarterly**, v. 13, n. 3, p. 143-164, 1990.

LINZ, Juan; STEPAN, Alfred. **A transição e consolidação da democracia: a experiência do sul da Europa e da América do Sul**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

LUZ, J.; AFLALO, H.; DUTRA, A. B. B. A relação Executivo - Legislativo revisitada: a governabilidade da coalizão no Brasil. In: DANTAS, H. (Ed.). **Governabilidade**. 1. ed. [s.l.] Konrad Adenauer, 2018. v. 1.

MACEDO, Rodrigo Roriz. **Orçamento impositivo no Brasil: proposta para o futuro ou realidade constitucionalizada**. 2014. 78 f. Monografia (Bacharelado em Direito). Coordenação de Direito da Universidade de Brasília - UNB. Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

MAINWARING, Scott. Políticos, Partidos e Sistemas Eleitorais. **Novos Estudos - CEBRAP**, n. 29, 1991.

_____. Transition to Democracy and Democratic Consolidation: Theoretical and Comparative Issues. In: MAINWARING, S.; O'DONNELL, G.; VALENZUELA, A. Issues in Democratic Consolidation: **The New South American Democracies in Comparative Perspective**. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1992.

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

MAINWARING, S., & SCULLY, T. R. **Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America**. Stanford University Press, 1995.

MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew Soberg. **Presidentialism and Democracy in Latin America**. Cambridge University Press, 1997.

MARTÍNEZ-GALLARDO, Cecilia. Out of the cabinet: what drives defections from the government in presidential systems? **Comparative Political Studies**, v. 45, n. 1, p. 62-90, 2012.

Medeiros, D., Freitas, A., Izumi, M., Ceneviva, R., & ALACIP, L. D. C. P. Fazendo política: o que ganham os partidos brasileiros quando entram para a coalizão governista?. In **VII Congresso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado pela Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP)** (Vol. 22), 2013.

MELO, C. A. V. de; OLIVEIRA, D. R. P. de; SOUZA, S. S. PEC do orçamento impositivo: prevaleceu o poder de emenda sobre o poder de agenda? In: CONGRESO LATINOAMERICANO DE CIENCIA POLITICA y la ASOCIACIÓN URUGUAYA DE CIENCIA POLÍTICA, 9., 2017, Montevideo. **Anales**. Montevideo: Alacip, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/3dlW38j>.

MELO, M. A.; PEREIRA, C. **Making Brazil Work: checking the president in multiparty system**. New York: Palgrave Macmillan, 2013.

MENDES, Sérgio. **Administração financeira e orçamentária**. 5. ed. São Paulo: Método, 2015.

MENEGUELLO, Rachel. Partidos e governos no Brasil contemporâneo (1985-1997). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

MENEZES, David Curtinaz; PEDERIVA, João Henrique. Orçamento impositivo: elementos para discussão. **Administração Pública e Gestão Social**, p. 178-186, 2015.

MOISÉS, José Álvaro; MENEGUELLO, Rachel. A desconfiança política e os seus impactos na qualidade da democracia. São Paulo: **Editora da USP**, 2013.

NEUSTADT, Richard E. **Presidential Power: The Politics of Leadership**. New York: Wiley, 1990.

NICOLAU, Jairo. Disciplina partidária e base parlamentar na Câmara dos Deputados no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998). **Dados**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 4, p. 1-23, 2000.

NORTH, Douglass C. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

O'DONNELL, Guillermo; SCHMITTER, Philippe C.; WHITEHEAD, Laurence (Ed.). **Transitions from authoritarian rule: Comparative perspectives**. JHU Press, 1986.

OSTROM, Elinor. **Understanding Institutional Diversity**. Princeton: Princeton University Press, 2005.

PALERMO, Vicente. Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, p. 521-557, 2000.

PALERMO, Vicente. Brazilian Political Institutions: an inconclusive debate. **Brazilian Political Science Review**, v. 10, n. 2, 2016.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Uma teoria da preponderância do Executivo: o sistema de comissões no legislativo brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 15, n. 43, p. 45-67, 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, p. 265-301, 2002.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. **Dados**, v. 46, n. 4, p. 735-771, 2003.

PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy; RENNO, Lúcio. Under what conditions do Presidents resort to decree power? Theory and evidence from the Brazilian case. **Journal of Politics**, v. 67, n. 1, p. 178-200, 2005.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre executivo e legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 265-301, 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v45n2/10789.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2024.

PETERSON, John. **Institutional Analysis and Development: The Governance Perspective**. New York: McGraw-Hill, 1993.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. **Emendas parlamentares**. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/emendas>. Acesso em: 15 dez. 2024.

POGUNTKE, Thomas; WEBB, Paul. **The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies**. Oxford University Press, 2005.

POWELL, G. Bingham. **Elections as Instruments of Democracy: Majoritarian and Proportional Visions**. Yale University Press, 2000.

POWER, Timothy J.; ZUCCO JR., Cesar. Estimating Ideology of Brazilian Legislative Parties, 1990-2005. **Latin American Research Review**, 44(1), p. 218-246, 2009.

- POWER, Timothy. Optimism, pessimism, and coalitional presidentialism: debating the institutional design of Brazilian democracy. *Bulletin of Latin American Research*, v. 29, n. 1, p. 18-33, 2010.
- POWER, Timothy. Presidencialismo de coalizão e o design institucional no Brasil: o que sabemos até agora? In: SATHLER, A.; BRAGA, R. (orgs.). **Legislativo pós-1988: reflexões e perspectivas**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2015.
- RAILE, Eric D.; 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, 2011.
- REZENDE, Fernando. **A Reforma Orçamentária e a Eficiência Fiscal**. Brasília: IPEA, 2009.
- RICCI, Paolo. O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais? **Dados**, v. 46, p. 699–734, 2003.
- Riker, W. **The theory of political coalitions**. New Haven, CO: Yale University Press, 1962.
- RODRIGUES, T. A. **Emendas parlamentares individuais: a relação entre poderes Executivo e Legislativo após a promulgação da Emenda Constitucional no 86/2015**. 2018. Especialização (Monografia) – Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, Brasília, 2018.
- ROHDE, David W. Parties and committees in the House: Member motivations, issues, and institutional arrangements. **Legislative Studies Quarterly**, p. 341-359, 1994.
- SAMUELS, David; MAINWARING, Scott. Strong federalism, constraints on the central government, and economic reform in Brazil. **Federalism and democracy in Latin America**, p. 85-130, 2004.
- SCHREIBER, Mariana. Parlamentarismo informal: afinal, Bolsonaro está perdendo liderança do governo para o Congresso. **BBC Brasil**. Disponível em <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-48429131>
Acesso em 1o de fev de 2024.
- SHUGART, Matthew Soberg; CAREY, John M. **Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics**. Cambridge University Press, 1992.
- SKOWRONEK, Stephen. **The Politics Presidents Make: Leadership from John Adams to Bill Clinton**. Cambridge: Harvard University Press, 1997.
- STEPAN, Alfred; SKACH, Cindy. Constitutional frameworks and democratic consolidation: Parliamentarianism versus presidentialism. **World politics**, v. 46, n. 1, p. 1-22, 1993.
- STRØM, Kaare; MÜELLER, Wolfgang C.; BERGMAN, Torbjörn. Cabinets and coalition bargaining: the democratic life cycle in Western Europe. Oxford: **Oxford University Press**, 2008.
- THIES, Michael F. Keeping tabs on partners: The logic of delegation in coalition governments. **American Journal of Political Science**, p. 580-598, 2001.

TOLLINI, H. Em busca de uma participação mais efetiva do Congresso no processo de elaboração orçamentária. Brasília: Câmara dos Deputados, 2013. Disponível em:
<<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/11287>>.

VALENTE, Ivan. Discurso proferido no plenário da Câmara dos Deputados. Brasília, 2015.

VOLPE, Ricardo Alberto. O Papel das Emendas Parlamentares no Presidencialismo de Coalizão: Análise da execução antes e após o Orçamento Impositivo (EC 86/2015). **Cadernos ASLEGIS, Brasília: ASLEGIS, n. 56, 2019**

APÊNDICE: TRATAMENTO DE DADOS

Nesta seção, são descritos os procedimentos utilizados para o tratamento dos dados empregados na dissertação. O processamento foi realizado no software R, utilizando pacotes específicos para a leitura, manipulação e organização dos bancos de dados. Para consolidar as bases de dados da Câmara dos Deputados referentes às orientações das bancadas, proposições e votações, foi utilizado o comando `rbind`, que permite empilhar data frames com a mesma estrutura de colunas. Esse processo foi fundamental para unificar os dados de diferentes anos (2012-2019), garantindo uma base única para análise.

Os procedimentos seguiram as seguintes etapas:

- Leitura dos arquivos CSV contendo os dados brutos de cada ano;
- Adição da variável correspondente ao ano da votação/proposição para identificação temporal;
- Junção dos arquivos anuais em uma única base de dados por meio do `rbind`;
- Reorganização das colunas conforme a necessidade analítica;
- Armazenamento dos dados tratados no formato `.rds` para otimização do carregamento futuro.

Abaixo, são apresentados os scripts utilizados para cada conjunto de dados:

1. Banco de Orientações das Bancadas: Unificação dos dados de orientação das bancadas nas votações.
2. Banco de Proposições: Consolidação dos dados sobre as proposições legislativas votadas no período.
3. Banco de Votos: Integração dos registros de votos individuais dos parlamentares.
4. Banco de PLs do CEBRAP: Tratamento dos dados do CEBRAP, filtrando apenas as proposições de origem legislativa.

Os códigos completos utilizados para cada etapa encontram-se nos subseqüentes apêndices.

ANÁLISE DE PROJETOS DO LEGISLATIVO

```
# Realizando as análises descritivas no banco PL CEBRAP projetos do Legislativo
# Data: 14/01/2025
# Autor: Amanda Simões
library(dplyr)
library(ggplot2)
library(tidyr)
#Lendo o banco de dados
pls_cebrap_analise <-
readRDS("~/Downloads/DADOS DISSERTAÇÃO/src/dados/tratados/pls_cebrap_analise.rds")
# Filtrando os dados para manter apenas os projetos do legislativo
# Filtrando projetos de origem 1
projetos_origem_1 <- pls_cebrap %>%
  filter(Origem == 1) # Filtra apenas os projetos de origem 1 (Legislativo)
# Corrigir a formatação das datas e criar a coluna ano_orig e ano_ult
projetos_origem_1 <- projetos_origem_1 %>%
  mutate(
    Data_Orig = as.POSIXct(Data_Orig, format = "%Y-%m-%dT%H:%M:%OSZ", tz =
"UTC"), # Converte Data_Orig para POSIXct
    Data_Ult = as.POSIXct(Data_Ult, format = "%Y-%m-%dT%H:%M:%OSZ", tz = "UTC"), #
Converte Data_Ult para POSIXct
    ano_orig = format(Data_Orig, "%Y"),
    ano_ult = format(Data_Ult, "%Y")# Cria a coluna ano_orig a partir de Data_Orig
  ) %>%
  filter(ano_orig >= "2012" & ano_orig <= "2019" & ano_ult >= "2012" & ano_ult <= "2019")
# Filtra anos desejados
# Calculando o total de propostas aprovadas por ano do Legislativo
totais_aprovados <- projetos_origem_1 %>%
  group_by(ano_orig) %>% # Agrupa por ano de origem
  summarise(
    total_aprovadas = sum(Num_Lei != -1, na.rm = TRUE), # Conta quantas propostas foram
aprovadas (Num_Lei != -1)
    .groups = 'drop' # Remove o agrupamento após a sumarização
  )
# Criando o gráfico dos projetos aprovados pelo Legislativo
ggplot(totais_aprovados, aes(x = factor(ano_orig), y = total_aprovadas)) +
  geom_bar(stat = "identity", fill = "steelblue") + # Gráfico de barras para total de aprovadas
  geom_text(aes(label = total_aprovadas), vjust = -0.5, color = "black") + # Adiciona rótulos
acima das barras
  labs(
    x = "Ano",
    y = "Total de Projetos Aprovados") +
  theme_minimal() + # Aplica um tema minimalista
  theme(
    panel.grid.major = element_blank(), # Remove a grade maior
    panel.grid.minor = element_blank(), # Remove a grade menor
    axis.ticks.y = element_blank(), # Remove os ticks do eixo y
    axis.text.y = element_blank(), # Remove os números do eixo y
```

```

axis.text.x = element_text(angle = 45, hjust = 1) # Rotaciona os rótulos do eixo x se
necessário
)
# Calculando o total de propostas encaminhadas por ano
totais_encaminhados <- projetos_origem_1 %>%
  group_by(ano_orig) %>% # Agrupa por ano de origem
  summarise(
    total_encaminhados = n(), # Conta o total de propostas encaminhadas
    .groups = 'drop' # Remove o agrupamento após a sumarização
  )
# Criando o gráfico do total encaminhado pelo Legislativo
ggplot(totais_encaminhados, aes(x = factor(ano_orig), y = total_encaminhados)) +
  geom_bar(stat = "identity", fill = "steelblue") + # Gráfico de barras para total encaminhado
  geom_text(aes(label = total_encaminhados), vjust = -0.5, color = "black") + # Adiciona
rótulos acima das barras
  labs(
    x = "Ano",
    y = "Total de Projetos Encaminhados") +
  theme_minimal() + # Aplica um tema minimalista
  theme(
    panel.grid.major = element_blank(), # Remove a grade maior
    panel.grid.minor = element_blank(), # Remove a grade menor
    axis.ticks.y = element_blank(), # Remove os ticks do eixo y
    axis.text.y = element_blank() # Remove os números do eixo y
  )
# Salvando o bando de Dados filtrado
saveRDS(votacoes_analises,
"~/Downloads/projeto_dissertacao/dados/tratados/dados_votacoes_orientacoes/votacoes_analis
es1.rds")

```

ANÁLISE DOS PROJETOS DO EXECUTIVO

```
# Realizando as análises descritivas no banco PL CEBRAP projetos do Executivo
# Data: 25/12/2024
# Autor: Amanda Simões
library(dplyr)
library(ggplot2)
library(tidyr)
install.packages("knitr")
library(knitr)
library(lubridate)
library(tidyverse)
#Lendo o banco de dados convertido em R
pls_cebrap_analise <-
readRDS("~/Downloads/DADOS DISSERTAÇÃO/src/dados/tratados/pls_cebrap_analise.rds")
# Organizando as colunas 'ano_origem' e 'ano_atualizacao'
proporcoes <- pls_cebrap_analise %>%
  filter(ano_orig >= 2012 & ano_ult <= 2019) %>%
  group_by(ano_orig) %>%
  summarise(total_propostas = n(),
            total_aprovadas = sum(ano_ult >= ano_orig, na.rm = TRUE),
            proporcao_aprovadas = total_aprovadas / total_propostas)
# Filtrando os dados para incluir apenas projetos que se tornaram leis
projetos_leis <- pls_cebrap_analise %>%
  filter(Num_Lei != -1) %>% # Filtra projetos que se tornaram leis (num_Lei diferente de -1)
  filter(ano_orig >= 2012 & ano_ult <= 2019) %>% # Filtra anos desejados
  group_by(ano_orig) %>%
  summarise(total_propostas = n(), .groups = 'drop')
# Fazendo o gráfico de barras a onde conste o quantitativo nas barras
ggplot(projetos_leis, aes(x = factor(ano_orig), y = total_propostas)) + # Usar 'factor' para
garantir que os anos sejam tratados como categorias
  geom_bar(stat = "identity", fill = "steelblue") + # Cor das barras
  geom_text(aes(label = total_propostas, vjust = -0.5, color = "black")) + # Adiciona os
números em cima das barras
  theme_minimal() + # Tema minimalista
  theme(panel.grid.major = element_blank(), # Remove as linhas de grade maiores
        panel.grid.minor = element_blank(), # Remove as linhas de grade menores
        panel.background = element_blank(), # Remove o fundo do painel
        axis.text.y = element_blank()) + # Remove os números do eixo y
  labs(
    x = "Ano",
    y = "Total de Projetos Aprovados") +
  theme(axis.text.x = element_text(angle = 45, hjust = 1)) # Rotaciona os rótulos do eixo x para
melhor legibilidade
# Calculando a quantidade total de projetos de lei por ano
Projano <- pls_cebrap_analise %>%
  filter(ano_orig >= 2012 & ano_orig <= 2019) %>%
  group_by(ano_orig) %>%
  summarise(total_projetos = n())
# Criando a tabela
```

```

kable(Projano, caption = "Tabela: Total de Projetos de Lei Encaminhados pelo Executivo
(2012-2019)",
      col.names = c("ano_orig", "total_projetos"),
      format = "markdown")
# Criando o gráfico com os dados do total encaminhado pelo executivo
ggplot(Projano, aes(x = factor(ano_orig), y = total_projetos)) +
  geom_bar(stat = "identity", fill = "blue") + # Cor das barras
  geom_text(aes(label = total_projetos), vjust = -0.5, color = "black") + # Adiciona os números
em cima das barras
labs(
  x = "Ano",
  y = "Total de Projetos") +
theme_minimal() +
theme(
  panel.grid.major = element_blank(), # Remove as linhas de grade maiores
  panel.grid.minor = element_blank(), # Remove as linhas de grade menores
  panel.background = element_blank(), # Remove o fundo do painel
  axis.text.y = element_blank()      # Remove os números do eixo y
)
#Filtrando as Principais areas dos projetos de lei de autoria do executivo
principais_areas <- pls_cebrap_analise %>%
  filter(Num_Lei != -1) %>% # Filtra apenas os projetos que se tornaram leis
  filter(ano_orig >= 2012 & ano_ult <= 2019) %>% # Filtra os anos desejados
  filter(!is.na(Area)) %>% # Remove linhas onde 'area' é NA
  group_by(Area) %>% # Agrupa por área
  summarise(total_projetos = n(), .groups = 'drop') %>% # Conta os projetos por área
  arrange(desc(total_projetos)) # Ordena em ordem decrescente
#Elaborando o gráfico com as principais areas
ggplot(principais_areas, aes(x = reorder(Area, -total_projetos), y = total_projetos)) +
  geom_bar(stat = "identity", fill = "blue") +
  geom_text(aes(label = total_projetos), vjust = -0.5, color = "black") +
  labs(
    x = "Área",
    y = "Total de Projetos") +
  theme_minimal() +
  theme(axis.text.x = element_text(angle = 45, hjust = 1))

```

ANÁLISE DESCRITIVA DO BANCO DA CAMARA DOS DEPUTADOS

```
# Reajustando os gráficos das análises descritivas do banco geral
# Data: 15/01/2025
# Autor: Amanda Simões
library(dplyr)
library(psych)
library(ggplot2)
library(tidyr)
#Lendo o banco de dados
votacoes_analises1 <-
readRDS("~/Downloads/projeto_dissertacao/dados/tratados/dados_votacoes_orientacoes/votacoes_analises1.rds")
# Visualizando os nomes das colunas
colnames(votacoes_analises1)
# Ver as primeiras linhas do dataframe
head(votacoes_analises1)
# Ver a estrutura do dataframe
str(votacoes_analises1)
# Gráfico de boxplot para votos por tipo de proposição
#Distribuição dos Votos por Tipo de Proposição
ggplot(votacoes_analises1, aes(x = proposicao_siglaTipo, y = Voto_Parlamentar)) +
  geom_boxplot(fill = "lightblue") + # Gráfico de boxplot
  labs(
    x = "Tipo de Proposição",
    y = "Voto Parlamentar"
  ) +
  theme_minimal() + # Aplica um tema minimalista
  theme(
    panel.grid.major = element_blank(), # Remove a grade maior
    panel.grid.minor = element_blank() # Remove a grade menor
  )
)
```

```
# Realizando as análises descritivas no banco COALIZÕES
```

```
# Data: 06/03/2025
```

```
# Autor: Amanda Simões
```

```
library(dplyr)
```

```
library(ggplot2)
```

```
library(tidyr)
```

```
library(tidyverse)
```

```
library(lubridate)
```

```
# Carregar o banco de dados
```

```
coalizoes <- read_delim("Downloads/Rdados_Dissertacao_originais/coalizoes.csv")
```

```
# Criar as colunas ano_inicio e ano_fim
```

```
coalizoes <- coalizoes %>%
```

```
  mutate(
```

```
    ano_inicio = year(Data_ini),
```

```
    ano_fim = year(Data_fim)
```

```
  )
```

```
# Filtrar os dados para o período entre 2012 e 2019
```

```
coalizoes_filtrados <- coalizoes %>%
```

```
  filter(ano_inicio >= 2012 & ano_fim <= 2019)
```

```
# Visualizar os dados filtrados
```

```
coalizoes_filtrados
```

```
# Criar uma tabela por ano das coalizões
```

```
tabela_coalizoes <- coalizoes_filtrados %>%
```

```
  arrange(ano_inicio) %>%
```

```
  select(ano_inicio, ano_fim, Coalizao, Partidos_coalizao, Presidente, Evento_nova_coalizao)
```

```
# Visualizar a tabela
```

```
tabela_coalizoes
```

```
# Copiar a tabela para a área de transferência
```

```
write_clip(tabela_coalizoes)
```

```
# Salvar como RDS no diretório especificado
```

```
saveRDS(coalizoes_filtrados,
```

```
"~/Downloads/projeto_dissertacao/dados/tratados/dados_votacoes_orientacoes/coalizoes_filtradas.rds")
```

UTILIZANDO O COMANDO RBIND PARA JUNTAR OS BANCOS DE ORIENTAÇÕES

```
# Lendo os dados do projeto da dissertação
# Data: 27/08/2024
# Autor: Amanda Simões
library(readr)
votOr_2012 <-
read_delim("~/Downloads/projeto_dissertacao/dados/originais/DADOS_VOTACOES__ORIE
NTACOES_BANCADAS_ORIGINAIS/votacoesOrientacoes-2012.csv",
           delim = ";",
           escape_double = FALSE,
           trim_ws = TRUE)

votOr_2013 <-
read_delim("~/Downloads/projeto_dissertacao/dados/originais/DADOS_VOTACOES__ORIE
NTACOES_BANCADAS_ORIGINAIS/votacoesOrientacoes-2013.csv",
           delim = ";",
           escape_double = FALSE,
           trim_ws = TRUE)

votOr_2014 <-
read_delim("~/Downloads/projeto_dissertacao/dados/originais/DADOS_VOTACOES__ORIE
NTACOES_BANCADAS_ORIGINAIS/votacoesOrientacoes-2014.csv",
           delim = ";",
           escape_double = FALSE,
           trim_ws = TRUE)

votOr_2015 <-
read_delim("~/Downloads/projeto_dissertacao/dados/originais/DADOS_VOTACOES__ORIE
NTACOES_BANCADAS_ORIGINAIS/votacoesOrientacoes-2015.csv",
           delim = ";",
           escape_double = FALSE,
           trim_ws = TRUE)

votOr_2016 <-
read_delim("~/Downloads/projeto_dissertacao/dados/originais/DADOS_VOTACOES__ORIE
NTACOES_BANCADAS_ORIGINAIS/votacoesOrientacoes-2016.csv",
           delim = ";",
           escape_double = FALSE,
           trim_ws = TRUE)

votOr_2017 <-
read_delim("~/Downloads/projeto_dissertacao/dados/originais/DADOS_VOTACOES__ORIE
NTACOES_BANCADAS_ORIGINAIS/votacoesOrientacoes-2017.csv",
           delim = ";",
           escape_double = FALSE,
           trim_ws = TRUE)

votOr_2018 <-
read_delim("~/Downloads/projeto_dissertacao/dados/originais/DADOS_VOTACOES__ORIE
NTACOES_BANCADAS_ORIGINAIS/votacoesOrientacoes-2018.csv",
           delim = ";",
           escape_double = FALSE,
           trim_ws = TRUE)
```

```
votOr_2019 <-  
read_delim("~/Downloads/projeto_dissertacao/dados/originais/DADOS_VOTACOES__ORIE  
NTACOES_BANCADAS_ORIGINAIS/votacoesOrientacoes-2019.csv",  
          delim = ";",  
          escape_double = FALSE,  
          trim_ws = TRUE)  
votOr_2012$ano <- 2012  
votOr_2013$ano <- 2013  
votOr_2014$ano <- 2014  
votOr_2015$ano <- 2015  
votOr_2016$ano <- 2016  
votOr_2017$ano <- 2017  
votOr_2018$ano <- 2018  
votOr_2019$ano <- 2019  
votOr_2012_2019 <- rbind(votOr_2012, votOr_2013, votOr_2014, votOr_2015, votOr_2016,  
votOr_2017, votOr_2018, votOr_2019)  
votOr_2012_2019 <- votOr_2012_2019[,c(8,1,5,2:4,6,7)]  
saveRDS(votOr_2012_2019,  
        "~/Downloads/projeto_dissertacao/dados/tratados/dados_votacoes_orientacoes/votOr_2012_20  
19.rds")
```

UTILIZANDO O COMANDO RBIND PARA JUNTAR OS BANCOS DE PROPOSIÇÕES

```
## Lendo os dados do projeto da dissertação sobre proposições
# Data: 05/11/2024
# Autor: Amanda Simões
library(readr)
votacoesProposicoes_2012 <- read_delim(
  "~/Downloads/projeto_dissertacao/dados/originais/DADOS_VOTACOES_PROPOSICOES_O
RIGINAIS/votacoesProposicoes-2012.csv",
  delim = ";", escape_double = FALSE, trim_ws = TRUE)
votacoesProposicoes_2013 <- read_delim(
  "~/Downloads/projeto_dissertacao/dados/originais/DADOS_VOTACOES_PROPOSICOES_O
RIGINAIS/votacoesProposicoes-2013.csv",
  delim = ";", escape_double = FALSE, trim_ws = TRUE)
votacoesProposicoes_2014 <- read_delim(
  "~/Downloads/projeto_dissertacao/dados/originais/DADOS_VOTACOES_PROPOSICOES_O
RIGINAIS/votacoesProposicoes-2014.csv",
  delim = ";", escape_double = FALSE, trim_ws = TRUE)
votacoesProposicoes_2015 <- read_delim(
  "~/Downloads/projeto_dissertacao/dados/originais/DADOS_VOTACOES_PROPOSICOES_O
RIGINAIS/votacoesProposicoes-2015.csv",
  delim = ";", escape_double = FALSE, trim_ws = TRUE)
votacoesProposicoes_2016 <- read_delim(
  "~/Downloads/projeto_dissertacao/dados/originais/DADOS_VOTACOES_PROPOSICOES_O
RIGINAIS/votacoesProposicoes-2016.csv",
  delim = ";", escape_double = FALSE, trim_ws = TRUE)
votacoesProposicoes_2017 <- read_delim(
  "~/Downloads/projeto_dissertacao/dados/originais/DADOS_VOTACOES_PROPOSICOES_O
RIGINAIS/votacoesProposicoes-2017.csv",
  delim = ";", escape_double = FALSE, trim_ws = TRUE)
votacoesProposicoes_2018 <- read_delim(
  "~/Downloads/projeto_dissertacao/dados/originais/DADOS_VOTACOES_PROPOSICOES_O
RIGINAIS/votacoesProposicoes-2018.csv",
  delim = ";", escape_double = FALSE, trim_ws = TRUE)
votacoesProposicoes_2019 <- read_delim(
  "~/Downloads/projeto_dissertacao/dados/originais/DADOS_VOTACOES_PROPOSICOES_O
RIGINAIS/votacoesProposicoes-2019.csv",
  delim = ";", escape_double = FALSE, trim_ws = TRUE)
votacoesProposicoes_2012$ano <- 2012
votacoesProposicoes_2013$ano <- 2013
votacoesProposicoes_2014$ano <- 2014
votacoesProposicoes_2015$ano <- 2015
votacoesProposicoes_2016$ano <- 2016
votacoesProposicoes_2017$ano <- 2017
votacoesProposicoes_2018$ano <- 2018
votacoesProposicoes_2019$ano <- 2019
votacoesProposicoes_2012_2019 <- rbind(votacoesProposicoes_2012,
votacoesProposicoes_2013, votacoesProposicoes_2014, votacoesProposicoes_2015,
votacoesProposicoes_2016, votacoesProposicoes_2017, votacoesProposicoes_2018,
votacoesProposicoes_2019)
```

```
votacoesProposicoes_2012_2019 <- votacoesProposicoes_2012_2019[,c(13,  
1,2,3,4,5,6,7,8,9,10,11,12)]  
saveRDS(votacoesProposicoes_2012_2019,  
"~/Downloads/projeto_dissertacao/dados/tratados/dados_proposicoes/votacoesProposicoes_201  
2_2019.rds")
```

UTILIZANDO O COMANDO RBIND PARA JUNTAR OS BANCOS DE VOTAÇÕES

```
# Lendo os dados do projeto da dissertação
# Data: 06/11/2024
# Autor: Amanda Simões
library(readr)
votacoesVotos_2012 <-
read_delim("~/Downloads/projeto_dissertacao/dados/originais/VOTACOES_VOTOS/votacoes
Votos-2012.csv",
           delim = ";", escape_double = FALSE, trim_ws = TRUE)
votacoesVotos_2013 <-
read_delim("~/Downloads/projeto_dissertacao/dados/originais/VOTACOES_VOTOS/votacoes
Votos-2013.csv",
           delim = ";", escape_double = FALSE, trim_ws = TRUE)
votacoesVotos_2014 <-
read_delim("~/Downloads/projeto_dissertacao/dados/originais/VOTACOES_VOTOS/votacoes
Votos-2014.csv",
           delim = ";", escape_double = FALSE, trim_ws = TRUE)
votacoesVotos_2015 <-
read_delim("~/Downloads/projeto_dissertacao/dados/originais/VOTACOES_VOTOS/votacoes
Votos-2015.csv",
           delim = ";", escape_double = FALSE, trim_ws = TRUE)
votacoesVotos_2016 <-
read_delim("~/Downloads/projeto_dissertacao/dados/originais/VOTACOES_VOTOS/votacoes
Votos-2016.csv",
           delim = ";", escape_double = FALSE, trim_ws = TRUE)
votacoesVotos_2017 <-
read_delim("~/Downloads/projeto_dissertacao/dados/originais/VOTACOES_VOTOS/votacoes
Votos-2017.csv",
           delim = ";", escape_double = FALSE, trim_ws = TRUE)
votacoesVotos_2018 <-
read_delim("~/Downloads/projeto_dissertacao/dados/originais/VOTACOES_VOTOS/votacoes
Votos-2018.csv",
           delim = ";", escape_double = FALSE, trim_ws = TRUE)
votacoesVotos_2019 <-
read_delim("~/Downloads/projeto_dissertacao/dados/originais/VOTACOES_VOTOS/votacoes
Votos-2019.csv",
           delim = ";", escape_double = FALSE, trim_ws = TRUE)
votacoesVotos_2012$ano <- 2012
votacoesVotos_2013$ano <- 2013
votacoesVotos_2014$ano <- 2014
votacoesVotos_2015$ano <- 2015
votacoesVotos_2016$ano <- 2016
votacoesVotos_2017$ano <- 2017
votacoesVotos_2018$ano <- 2018
votacoesVotos_2019$ano <- 2019
votacoesVotos_2012_2019 <- rbind(votacoesVotos_2012, votacoesVotos_2013,
votacoesVotos_2014, votacoesVotos_2015, votacoesVotos_2016, votacoesVotos_2017,
votacoesVotos_2018, votacoesVotos_2019)
votacoesVotos_2012_2019 <- votacoesVotos_2012_2019[,c(13, 1,2,3,4,5,6,7,8,9,10,11,12)]
```

TRATAMENTO DO BANCO PLS DO CEBRAP

```
### Trata banco de PLS do CEBRAP
### Extrai apenas as proposicoes de origem 2
library(tidyverse)
library(lubridate)
io <- "../dados/tratados/"
filename <- paste0(io, "pl_cebrap.rds")
pls <- readRDS(filename)
pls <- pls |>
  mutate(ano_orig = as.integer(str_sub(Data_Orig, start = 1L, end = 4L)),
         ano_ult = as.integer(str_sub(Data_Ult, start = 1L, end = 4L)))|>
  filter(Origem == 2) |>
  filter(ano_orig >= 2012 & ano_orig <= 2019)
filename <- paste0(io, "pls_cebrap_analise.rds")
saveRDS(pls, filename)
```