

FUNDAÇÃO ESCOLA DE SOCIOLOGIA E POLÍTICA DE SÃO PAULO - FESPSP

PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

Andrei Wilson Nadruz Mairro

**O PRESIDENCIALISMO SEM COALIZÃO: OS ALICERCES DA
GOVERNABILIDADE DE JAIR BOLSONARO (2019-2021)**

SÃO PAULO

2021

Andrei Wilson Nadruz Mairro

O Presidencialismo sem coalizão: os alicerces da governabilidade de Jair Bolsonaro (2019-2021)

Artigo científico apresentado ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Especialista em Ciência Política, sob a orientação da Professora Me. Joyce Hellen Luz.

SÃO PAULO

2021

Catalogação-na-Publicação – Biblioteca FESPSP

320.481

M229p Mairro, Andrei Wilson Nadruz.

O presidencialismo sem coalizão : os alicerces da governabilidade de Jair Bolsonaro (2019-2021) / Andrei Wilson Nadruz Mairro. – 2021.

36 p. : il., tab. ; 30 cm.

Orientadora: Profa. Mestra Joyce Hellen Luz.

Trabalho de conclusão de curso (Especialização em Ciência Política) – Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo.

Bibliografia: p. 35-36.

1. Presidencialismo de coalizão. 2. Governabilidade. 3. Base aliada. 4. Orçamento secreto. I. Luz, Joyce Hellen. II. Título.

CDD 23.: Estrutura e funções de governo: Brasil 320.481
Elaborada por Éderson Ferreira Crispim CRB-8/9724

Folha de Aprovação

Andrei Wilson Nadruz Mairro

O Presidencialismo sem coalizão: os alicerces da governabilidade de Jair Bolsonaro (2019-2021)

Artigo científico apresentado ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Especialista em Ciência Política, sob a orientação da Professora Me. Joyce Hellen Luz.

Data de Aprovação:

_____/_____/_____

Banca examinadora:

Prof.a Me. Joyce Hellen Luz

Prof.a Me. Grazielle Cristina Silotto

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, gostaria que esse trabalho ficasse como um tributo à inquietação e curiosidade dos profissionais do CEBRAP, da academia e da imprensa, que seguem firmes na batalha em busca dos ideais de prestação de contas e transparência, tão importantes para o bom funcionamento da democracia, mesmo em tempos tão sombrios de desinformação. Seus achados serviram de base e inspiração para esse estudo, que não teria sido possível sem seus esforços.

Agradeço também a meus pais, Wilson e Ana Cristina, que sempre deram suporte à minha educação e auxiliaram muito em nossas conversas cotidianas sobre política ou me avisavam em primeira-mão quando saía alguma novidade nos jornais da TV. Agradeço também imensamente a Kamila Moriyama, revisora informal, principal parceira e incentivadora da minha trajetória acadêmica. Muito obrigado por estarem sempre comigo.

Por fim, agradeço enormemente à minha orientadora Joyce Luz, que mesmo em um semestre corrido, aceitou me ter como seu orientando e forneceu toda a “luz” necessária para que esse trabalho ocorresse de maneira mais organizada e fluída. Em tempos de pandemia, chega a ser curioso como não pudemos nos conhecer pessoalmente, mas saiba que sua disponibilidade fez com que eu sentisse que estava sempre presente ao meu lado. Agradeço também pelas compilações de dados legislativos e fico te devendo uma cerveja e um abacate, assim que pudermos nos encontrar.

*Feels like the end of the world
But it's only the beginning of it all
(Black Vultures, Halestorm)*

RESUMO

Desde a redemocratização, a governabilidade dos presidentes no Brasil, entendida como a capacidade de o governo em aprovar a sua agenda, tem sido conquistada e mantida através da formação de coalizões com demais partidos no interior do Congresso. A bibliografia aponta que esse relacionamento entre Poder Executivo e Legislativo envolvia, até então, um processo de distribuição de pastas ministeriais, na qual esses partidos passavam a fazer parte também do Executivo, votando junto com o governo para aprovar políticas construídas de forma conjunta. A chegada de Jair Bolsonaro inaugura um fenômeno novo na democracia brasileira: a existência de um governo sem coalizão, mas com governabilidade. Esse trabalho busca entender quais elementos estariam garantindo essa governabilidade, que apesar de diferenciada, é demonstrado que ainda atua em termos partidários.

ABSTRACT

Since the redemocratization, the governability of presidents in Brazil, understood as the government's ability to approve its agenda, has been achieved and maintained through the formation of coalitions with other political parties within Congress. The bibliography points out that this relationship between the Executive and Legislative Powers involved, until then, a process of distribution of ministries, in which these parties also became part of the Executive, voting together with the government to approve policies built jointly. The arrival of President Jair Bolsonaro inaugurates a new phenomenon in Brazilian democracy: the existence of a government without a coalition, but with governability. The present work seeks to understand which elements would be guaranteeing this governability, which, despite being differentiated, is shown to still operate in party terms.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Taxa de Sucesso do Executivo (1990-2021)	21
Gráfico 2 – Tamanho das Coalizões do Governo na Câmara dos Deputados (1990-2019) ...	22
Gráfico 3 – Taxa de apoio ao governo Bolsonaro na Câmara, por partido (jan/2019-jul/ 2021.....	24
Gráfico 4 – Alinhamento ao governo Bolsonaro, por parlamentar.....	25
Gráfico 5 – Agrupamento de Relatores por Base Aliada vs. Oposição, projetos de autoria do Executivo (jan/2019-jul/2021)	26
Gráfico 6 – Relatores por partido, projetos de autoria do Executivo (2019-2021)	27
Gráfico 7 – Aprovações via Emendas ou Substitutivo, projetos de autoria do Executivo (2019- 2021)	28
Gráfico 8 - Execução de emendas por ano de apresentação da emenda – Pago (R\$ bi)	30

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Bloco parlamentar Base Aliada, Oposição e Indefinidos (2019-2020)	33
Tabela 2 – Notícias e Referências sobre o Orçamento Secreto	34

LISTA DE SIGLAS

DEM	Democratas
DC	Democracia Cristã
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MPV	Medida Provisória
NOVO	Partido Novo
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PMN	Partido da Mobilização Nacional
PL	Partido Liberal
PP	Partido Progressista
PPL	Partido Pátria Livre
PPS	Partido Popular Socialista
PR	Partido da República
PRB	Partido Republicano Brasileiro
PROS	Partido Republicano da Ordem Social
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSC	Partido Social Cristão
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSL	Partido Social Liberal
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PTC	Partido Trabalhista Cristão
PV	Partido Verde
REDE	Rede Sustentabilidade

SUMÁRIO

Introdução	11
1. A Governabilidade no Presidencialismo de Coalizão	13
2. A Governabilidade no Governo Bolsonaro (2019-2021)	21
2.1 A Base Aliada do Governo Bolsonaro	23
2.2 O Orçamento Secreto	29
Conclusão	32
Anexo – Tabelas e Referências	33
Referências Bibliográficas	35

Introdução

É evidente que formam maioria no Parlamento e essas maiorias são exercidas, inclusive, na questão do Orçamento em qualquer democracia do mundo. É muita ingenuidade imaginarmos que na discricionariedade você vai tratar os desiguais de forma igual.¹

(Rogério Marinho, Ministro do Desenvolvimento Regional, em entrevista ao jornal O Globo em maio de 2021)

Em entrevista ao jornal *O Globo* em maio de 2021, o Ministro do Desenvolvimento Regional Rogério Marinho foi questionado sobre o motivo de os valores das emendas de aliados do governo serem maiores do que os recursos destinados à oposição. Para Marinho, não havia qualquer problema em tratar os congressistas de forma desigual, de acordo com o seu alinhamento ao governo. O caso está relacionado com a série de notícias reveladas pelo jornal *O Estado de São Paulo* sobre um esquema montado pelo presidente Jair Bolsonaro para aumentar sua base de apoio no Congresso através da criação de um orçamento paralelo de R\$ 3 bilhões em emendas, em que boa parte teria sido destinado à compra de tratores e equipamentos agrícolas acima dos valores de referência fixados pelo governo, o que ficou popularmente conhecido como “tratoração”. As verbas teriam sido distribuídas para um grupo de parlamentares através das chamadas emendas de relator-geral em que deputados e senadores teriam liberdade para determinar o que fazer com o dinheiro, sem qualquer critério técnico ou transparência. As investigações apontam que o orçamento secreto tem ajudado o presidente Jair Bolsonaro a manter uma base fiel no Congresso e escapar da abertura de eventuais processos de impeachment.

Alguns meses antes da revelação do Estadão, em entrevista ao jornal curitibano *Gazeta do Povo*², o líder do governo na Câmara dos Deputados, Ricardo Barros (PP-PR), havia comemorado a então aprovação do projeto de lei complementar de Autonomia do Banco Central (PLP 19/19) por 339 votos, num quórum de 460. Na ocasião, Barros mencionou que o governo possuía uma base de 384 deputados, o que corresponderia a 62% das cadeiras na

¹ Trecho de entrevista publicada em 17/05/2021 e pode ser visualizada através do seguinte endereço eletrônico: <https://oglobo.globo.com/politica/em-entrevista-rogerio-marinho-diz-nao-ver-problema-em-aliados-receberem-maior-fatia-do-orcamento-paralelo-25020931>

² Trecho de entrevista publicada em 12/02/2021 e pode ser visualizada através do seguinte endereço eletrônico: <https://www.gazetadopovo.com.br/republica/ricardo-barros-entrevista-base-bolsonaro-camara-384-deputados/>

Câmara, valor se não superior, bastante em linha com o tamanho das coalizões partidárias formadas ao longo dos governos Fernando Collor (1990-1992), Itamar Franco (1992-1994) Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), Lula (2003-2010), Dilma (2011-2016) e Temer (2016-2018).³

Para a Ciência Política, as duas passagens acima trazem uma realidade que foge dos tradicionais entendimentos a respeito do funcionamento de base aliada e governabilidade no sistema político brasileiro desde a Constituição de 1988. Mesmo sem ter uma coalizão formal no Congresso, com a oficialização do apoio dos partidos que a compõem, chama atenção que o líder do governo na Câmara foi capaz de cravar um número tão preciso de deputados que fazem parte da sua base. Além disso, esse trecho também revela a crença das lideranças de que o governo estaria tendo êxito para aprovar sua agenda no Congresso. Partindo dos estudos de Figueiredo e Limongi (1999) e de Andrea Freitas (2016), pelo menos até 2018, a noção de governabilidade no Brasil sempre foi construída através da distribuição de ministérios para partidos da coalizão no Congresso, que passam a fazer parte também do governo e a votar junto com ele. Essa concepção ficou conhecida como presidencialismo de coalizão, termo inicialmente cunhado por Sergio Abranches (1988). Ao observarmos o atual governo, vemos que esses elementos não estão presentes, o que sugere que a governabilidade de Jair Bolsonaro perante o Congresso está sendo construída em bases diferentes do que a bibliografia entendia até então. Temos, portanto, um inédito fenômeno no Brasil pós-1988: a existência de governabilidade em um governo sem coalizão.

Este trabalho tem por objetivo, a partir de uma revisão dos conceitos de presidencialismo de coalizão e das relações entre Executivo e Legislativo, explorar quais fenômenos estariam garantindo a manutenção dessa governabilidade na gestão do Presidente Jair Bolsonaro (2019-2021), considerando o fato de este não ter partido ou uma coalizão formal no Congresso.

Adiante, o trabalho será dividido em três partes, sendo a primeira uma breve revisão da bibliografia relacionada ao tema. Na segunda parte, serão analisados dados sobre a governabilidade, projetos de leis, relatorias e emendas e substitutivos dos projetos aprovados. Na terceira parte, trazemos uma discussão sobre o que a mídia tem apresentado sobre o orçamento secreto e de como ele está relacionado com a questão da governabilidade. Por fim, exploramos algumas observações finais e conclusões sobre o tema. Esperamos que este artigo lance luz a um debate sobre como o governo Bolsonaro está conseguindo aprovar sua agenda.

³ Esses dados são mostrados adiante, no Gráfico 2 (p. 22).

1. A Governabilidade no Presidencialismo de Coalizão

Partindo de uma revisão acerca do funcionamento dos sistemas presidencialistas e das relações entre Executivo e Legislativo, Argelina Cheibub Figueiredo e Fernando Limongi abordam como parte da literatura predominante até os anos 1990 trazia aspectos negativos sobre o comportamento parlamentar e partidário no interior Congresso brasileiro. Tais aspectos apontados por parte da literatura teriam se baseados somente na observação das regras institucionais do sistema político brasileiro, e estariam relacionados, sobretudo, com a forma de governo e com o sistema eleitoral e partidário adotados na Constituição de 1988 (FIGUEIREDO E LIMONGI, 2001, p. 7). Estes estudos partiam de uma perspectiva analítica institucional na qual o presidencialismo e o parlamentarismo seriam regidos por lógicas políticas radicalmente diversas, e assumem que o comportamento dos parlamentares seria dado com base nessa dicotomia, sem olhar para o que de fato acontecia nas interações entre governo e Congresso. Figueiredo e Limongi entendem que o foco nas relações Executivo-Legislativo dado pelos estudos produzidos até meados da década de 90 teriam levado a um diagnóstico de paralisa decisória, segundo o qual o país “viveria uma crise de governabilidade decorrente de um conflito entre um Executivo institucionalmente frágil e um Legislativo fortalecido pelo texto constitucional, mas incapaz de agir devido à ausência da necessária estrutura partidária” (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2001, p. 10).

Esse cenário é também revisado pelas autoras Luz, Aflalo e Dutra (2018). Segundo as autoras, os brasilianistas da década de 90 (LAMOUNIER, 1994; MAINWARING, 1993; STEPAN, 1990) olharam apenas para a combinação de regras escolhidas pelos constituintes tais como o sistema presidencialista, o sistema eleitoral de representação proporcional de lista aberta e para a estrutura federalista e chegaram à conclusão de que tal arranjo dificultava bastante as chances do Executivo obter o apoio do Legislativo para aprovar sua agenda de políticas (2018, p. 46). Isso aconteceria, principalmente, devido a maneira com que estes representantes seriam eleitos, uma vez que o sistema de representação proporcional de lista aberta favoreceria um comportamento individualistas dos congressistas, já que estes seriam eleitos por um eleitorado predominantemente local, ao passo em que o sistema presidencialista faria com que o líder do Executivo fosse eleito de forma independente por um eleitorado nacional (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2007, p. 33). Os brasilianistas acreditavam que, dessa maneira, ambos os poderes teriam agendas políticas conflitantes e não teriam incentivo a

cooperarem entre si, cabendo ao Executivo fazer uso de outras ferramentas para manter a governabilidade.

Na contramão desses diagnósticos, Simone Diniz afirma que uma abordagem que enfatiza as habilidades pessoais de quem ocupa a presidência faz parte da Perspectiva Centrada na Presidência (2005, p. 333), , ideia na qual o ocupante do cargo seria a personificação do interesse nacional e o sucesso da governabilidade seria decorrente das qualidades individuais do presidente. Segundo ela, essa abordagem não seria capaz de explicar com exatidão todas as complexidades do papel desempenhado pelo Congresso, diminuindo sua importância como instituição representativa a apenas uma instituição de aprovação ou rejeição da agenda do Executivo. A autora passa a defender então a abordagem da Perspectiva Centrada no Sistema Político, sugerindo uma dinâmica em que Presidência e Congresso atuam de forma articulada (2005, p. 335). A arena legislativa seria composta não por um conflito entre duas instituições vistas de maneira independentes e separadas, mas sim circunscrita tanto pelo Congresso quanto pela Presidência. Logo, de acordo com a autora, o sucesso ou fracasso presidencial não poderia ser visto apenas com base no comportamento de um único ator.

Ainda segundo Figueiredo e Limongi (1999, p. 8), e também no sentido contrário com a crença defendida pelos brasilianistas, a experiência presidencialista no Brasil ao longo da década de 1990 demonstrou que o Congresso não é uma instância institucional de veto à agenda do Executivo. Na verdade, os autores defendem que os mecanismos institucionais que garantem o controle da agenda por parte do Executivo e induzem a cooperação dos parlamentares produziram o mesmo efeito nos dois sistemas de governo, aproximando assim o tipo de presidencialismo do Brasil da forma parlamentarista de governo. Diferentemente do que propunham os estudos até então, segundo eles (1999, p. 10), o controle de agenda exercido pelos líderes partidários e pelo Executivo reduz as chances de sucesso das iniciativas individuais dos deputados e a possibilidade de que parlamentares adotem estratégias do tipo *free-rider*⁴. Em um segundo estudo, os autores demonstram que esses elementos fazem com que a lógica de operação do sistema político brasileiro não difira da que se verifica em sistemas parlamentaristas multipartidários, e que, portanto, a crença primária de que o grande número de partidos seria um obstáculo à governabilidade seria um mito (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2007, p. 33).

⁴ O termo *free-rider* é utilizado por Figueiredo e Limongi, com base na literatura estrangeira, como forma de explicar deputados que se comportam de maneira oportunista, mantendo-se coesos às unidades dos partidos políticos.

As obras de Figueiredo e Limongi no final da década de 90 e início dos anos 2000 foram capazes de demonstrar como o diagnóstico da paralisia decisória não se confirmava à luz dos fatos, uma vez que os governos pós-1988 obtiveram altas taxas de sucesso e dominância em seus projetos de lei enviados ao Congresso, bem como os membros do parlamento apresentavam altos índices de disciplina partidária. Parte relevante foi também o entendimento de que o Executivo organiza o apoio à sua agenda legislativa em bases partidárias, de maneira similar aos regimes parlamentaristas. Nesse sentido, os autores são enfáticos ao afirmarem que a unidade de referência a estruturar os trabalhos legislativos são os partidos e não os parlamentares (1999, p. 20). Indo além, os autores destacam a importância das lideranças partidárias para a ocorrência de votações organizadas, afirmando que, em média, 89,4% do plenário vota de acordo com a orientação de seu líder, taxa que seria suficiente para se prever com acerto o resultado da votação em 93,7% dos casos. Tal cenário não poderia ocorrer caso o Poder Legislativo brasileiro atuasse de forma caótica e desarticulada.

Com base nos achados de Argelina Cheibub Figueiredo e Fernando Limongi, refuta-se o entendimento de que não haveria governabilidade no Brasil. O Poder Legislativo brasileiro, organizado de acordo com princípios partidários e através de regras altamente centralizadas, seria, portanto, capaz de processar e votar a agenda proposta pelo Poder Executivo. Figueiredo e Limongi (1999, p. 23) também demonstram que o controle sobre a agenda permite a estruturação de maiorias partidárias a partir de preferências dadas, o que minimizaria as dificuldades características do multipartidarismo e da eleição de deputados pautados em bases de interesses locais. Assim, os líderes partidários teriam opiniões políticas e interesses comuns a representar.

Entendendo-se aqui a governabilidade como fruto de uma construção coletiva e coordenada, é que se passou a retomar a ideia do termo de “Presidencialismo de Coalizão”, cunhado inicialmente por Sergio Abranches (1998, p. 21). Abranches foi um dos primeiros autores a se debruçar sobre a necessidade de o Presidente da República constituir uma grande coalizão com outros partidos para alcançar a maioria simples no Congresso, capaz de lhe garantir o apoio mínimo na aprovação de uma agenda de políticas. Porém, para o autor, já existia um sentimento de que esse sistema seria caracterizado por certo grau de instabilidade, cuja sustentação se basearia no desempenho recorrente do governo e de conseguir respeitar as divergências dentro da coalizão.

Como forma de complementar essa visão, Argelina Figueiredo, em “Coalizões Governamentais na Democracia Brasileira” (2007, p. 178), defende que as coalizões

governamentais implicam no acesso a cargos e posições de poder em troca de apoio legislativo. Apesar de a escolha recair sobre o Presidente, a indicação de quem irá assumir um cargo no governo passa, na maior parte das vezes, pela aprovação do partido. Para Figueiredo, isso ocorre, pois “grande parte dos ministros que participam da base de apoio dos governos, o fazem como representantes de seus partidos” (2007, p. 178). Nos casos em que essa regra não é respeitada, podem ocorrer algumas consequências, mas todas ainda atreladas a um caráter partidário e de influência direta dos partidos no processo de decisão. Segundo a autora:

Quando algum ministro participa do governo contra a vontade do partido, duas situações podem ocorrer. Primeiramente, o partido expulsa ou suspende temporariamente o seu membro. No segundo caso, o partido não impõe qualquer tipo de punição, mas continua na oposição ativa ou manifesta ao governo. (FIGUEIREDO, 2007, p. 166).

Na obra Governabilidade (LUZ; AFLALO; DUTRA, 2018) , os autores retomam os conceitos de Freitas (2016), Figueiredo e Limongi (2009, 2008) e Amorim (2006) de que a coalizão de governo pode ser entendida como um acordo formal entre o partido do presidente e os partidos apoiadores do governo no interior do Legislativo. Para os autores, isso também ocorre porque o elevado número de partidos dentro da arena legislativa e a grande dispersão de votos e preferência do eleitorado decorrente do sistema proporcional acarretaria um obstáculo a um único partido obter sozinho a maioria das cadeiras, tornando necessária a formação de uma coalizão (2018, p. 48). Esse processo envolveria também a distribuição de pastas ministeriais seguindo uma lógica partidária, em uma sinalização de apoio do partido. Assim, ao passo em que o partido assume o controle das pastas ministeriais que lhe são atribuídas, ele também passa a arcar com os custos e benefícios envolvidos em apoiar o governo. Luz, Aflalo e Dutra (2018) corroboram a tese de Figueiredo e Limongi ao levantarem dados que demonstram que, desde 1998, nunca a taxa de apoio dos partidos da coalizão ao governo é inferior a 70% (2018, p. 59).

Parte-se, portanto, da ideia de que o Executivo deve ser entendido como um ator coletivo, uma vez que se a opção mais viável para o presidente conseguir aprovar sua agenda é através da coalizão, a melhor alternativa também para um parlamentar que deseja conseguir maximizar seus interesses seria atuar por intermédio de seu respectivo partido político (LUZ, 2017, p. 68). Assim, partindo dos pressupostos de Giannetti (2005) de que as decisões partidárias seriam resultados de processos políticos internos nos quais cada membro do partido é um tomador de decisões discreto e dado que a arena legislativa é vista pelos parlamentares como o lugar para perseguirem seus objetivos, os parlamentares teriam fortes incentivos para

cooperar com os seus respectivos líderes partidários e tal atitude é que resultaria em taxas elevadas de disciplina partidária. (2017, p. 69).

Reforçando ainda mais a ideia de construção de governo coletivo pautada no caráter partidário, Luz também afirma que o momento de entrada ou saída dos partidos políticos nas coalizões de governo não pode ser feita apenas com parte de seus membros, devendo ser uma decisão do partido como um todo. Com respaldo nos estudos de Laver e Schofield (1998), a autora defende que uma vez parte do governo, é esperado que esses partidos recebam cargos e acesso à recursos, além de poder de agenda para formular suas próprias políticas. Por outro lado, esses partidos assumem o compromisso de apoiar a agenda de políticas do governo no interior do Legislativo (2017, p. 73).

Luz também argumenta que, mesmo durante a elaboração do orçamento, a atuação por intermédio de seus partidos políticos ainda se mantém (2019, p. 63). Com base nos achados de Figueiredo e Limongi de que a lógica das emendas individuais também corresponderia às preferências e programas priorizados pelo governo (Figueiredo & Limongi, 2005), a autora demonstra empiricamente que os parlamentares destinam a maior parte dos recursos disponíveis em emendas individuais orçamentárias para os ministérios controlados pelo partido ao qual pertenciam (2019, p. 95). Essa lógica continua válida mesmo quando os parlamentares não pertencem à base aliada do governo, agindo de forma estratégica para alocar a maior parcela dos recursos de emendas individuais em um ministério específico (2019, p. 105). A autora afirma que entre os principais incentivos para pertencer à coalizão estaria o fato de que estes parlamentares conseguem mais de 70% dos recursos com as emendas executadas, enquanto os parlamentares que não pertencem ao governo recebem, em média, apenas 24% (2019, p. 108). Em troca, os partidos quando assumem pastas ministeriais buscam também priorizar parlamentares de seus respectivos partidos para a execução das emendas. Segundo Joyce Luz, “mais importante do que ser parte integrante da coalizão para ter recursos executados, é pertencer ao mesmo partido que ocupa uma pasta ministerial” (2019, p. 112). Assim, mesmo durante a elaboração das emendas individuais, a lógica partidária se constituiria como elemento-chave para o entendimento das execuções de orçamentos, estes pensados como parte de uma agenda política construída no interior dos partidos.

Dando sequência a esse tipo de análise, os estudos a partir de 2010 começaram a se debruçar mais no funcionamento do Congresso brasileiro e das coalizões governamentais principalmente através do trabalho de Andrea Freitas em “O Presidencialismo da coalizão” (2016). Freitas também parte do entendimento de que não é o conflito que define a relação

entre os Poderes Executivo e Legislativo no presidencialismo brasileiro. Isso porque, ao assumirem pastas ministeriais no Executivo, os partidos no interior do Legislativo passam a fazer uma ponte entre os Poderes, representando as preferências da coalizão e diminuindo as distinções entre Executivo e Legislativo (2016, p. 46). Partindo do entendimento de Freitas (2016, p. 17) e de Figueiredo e Limongi (2009), as coalizões, portanto, podem ser entendidas como o modo pelo qual se obtém a coordenação entre os Poderes e onde a separação formal entre os poderes é substituída por sua articulação.

Dessa maneira, Freitas afirma que a divisão de poder e de responsabilidades sobre o conjunto de políticas criada no momento de formação de uma coalizão implica que todos os partidos que a compõem passam a ter um papel na formulação e implementação de políticas (2016, p. 17). Essa característica teria sido deixada de lado pelos estudos tradicionais sobre coalizão, ao focarem mais na distribuição de cargos do que no papel de formulação e execução de políticas que os ministros passam a exercer. Assim, a autora vai contra a crença de que políticos são motivados exclusivamente por cargos (*office-seekers*), assumindo papel relevante também na formulação e aprovação de políticas (*policy*). Freitas defende que a preocupação com aprovação de políticas é justamente um dos motivos de formação das coalizões, ou seja, a constituição de uma maioria seria a principal maneira de se aumentar as chances de aprovar projetos no Legislativo (2016, p. 31).

Incorporando a definição de coalizão governamental de Figueiredo e Limongi, entendida como um acordo político ou aliança interpartidária para alcançar um fim comum (2016, p. 44), Freitas faz também uma distinção entre coalizão legislativa e coalizão governamental. No primeiro caso, há apenas a ideia de uma maioria de legisladores votando juntos, o que pode implicar em uma certa volatilidade de sua composição, uma vez que ela pode ir se alterando a depender da agenda de votação. Já a coalizão governamental traz a ideia de estabilidade nas decisões e de um status institucional, em que há distribuição de ministérios para partidos que estão no interior do Legislativo. Assim, uma coalizão governamental exigiria, portanto, um acordo interpartidário entre o Executivo de os partidos com o qual distribui as pastas ministeriais, e também um acordo intrapartidário, que seria firmado entre o líder do partido que recebeu uma pasta e os membros deste partido. Essa coalizão governamental seria a responsável por garantir maior estabilidade na formação de maiorias legislativas, porque espera-se que sempre o mesmo grupo de parlamentares e partidos (que detêm ministérios) votem com o governo. Reafirma-se, dessa maneira, a ideia que o apoio legislativo não ocorre

apenas através de indivíduos, e sim através dos partidos, devendo estes serem entendidos como capazes de atuar como uma unidade.

Indo mais além, uma das principais contribuições de Freitas foi em relação ao funcionamento e operação das coalizões de governo no interior do Congresso, em especial através de uma inédita análise das alterações a projetos oriundos do Executivo feitas pelos parlamentares nas duas Casas. Para isso, a autora destacou o papel das comissões, lideranças partidárias e dos relatores no processo de barganha para a construção de um consenso entre a maioria capaz de garantir a aprovação de uma matéria. Cabe destacar que, tal como defendido por Diniz (2005, p. 342), o resultado da aprovação não representa necessariamente a preferência sincera do seu proponente, e sim o objeto de uma negociação entre Executivo e Legislativo. Segundo Diniz, quando o Poder Executivo consegue aprovar parte de sua agenda, isso ocorre “[...] não porque se valeu de poderes discricionários, mas porque houve uma clara articulação nas relações entre a Presidência e sua base parlamentar de apoio” (2005, p. 362).

Os achados de Freitas apontam que, apesar de a taxa de dominância do Executivo ser superior a 80% no período analisado de 1998-2011, o Congresso não apresenta uma posição de submissão aos poderes do Poder Executivo (2016, p. 60). Isso porque o Legislativo faz diversos tipos de adições aos projetos oriundos do Executivo, como forma de incluir as preferências dos partidos que compõe a coalizão. Isso faz com que a agenda do Executivo deixe de operar exclusivamente sobre uma ótica individual da figura do Presidente e passe a ser fruto de uma construção coletiva da maioria, o que também vai ao encontro com o argumento apresentado por Vicente Palermo (2000), em que a governabilidade se obtém graças a capacidade de os presidentes forçarem outros atores a cooperar. Mesmo através do uso das Medidas Provisórias, entendida por parte da literatura tradicional como um resquício do período ditatorial (1964-1985), em que o Presidente conseguiria impor sua vontade ao Congresso e assim driblar as resistências dos parlamentares, Freitas (2016, p. 63) demonstra como o Legislativo é responsável por 40% das leis aprovadas por esse tipo de projeto. Isso seria mais um argumento de que o presidente não é capaz de governar sozinho. Mesmo com o Executivo efetivamente tendo maior poder de agenda e detendo a maior parte das Leis oriunda de projetos que partem de sua iniciativa, o Legislativo mantém um papel fundamental nas alterações de projetos através de aditivos, emendas, supressões e outros recursos de modificações.

O papel de coordenação e disciplina dos partidos também fica evidente em seu trabalho, observando-se que os partidos na Câmara e no Senado tendem a ter um comportamento similar nas votações. Se de fato fosse verdade que a estrutura do Poder Legislativo no Brasil é

fragmentada e que os partidos são fragilizados, veríamos constantes divergências nas votações de bancadas de estados diferentes em um determinado partido, ou mesmo divergências nas votações entre um partido na Câmara e o mesmo partido no Senado. Freitas (2016, p. 42) demonstra de maneira empírica que a força da correlação entre a concordância com o líder do governo na Câmara e no Senado é ordem de 0,75, o que fortalece a visão do papel dos partidos como atores coletivos e organizados. Além disso, Freitas demonstra que se um partido altera um projeto de lei em uma Casa, em 82% das vezes essas alterações são mantidas pelo mesmo partido na outra Casa (2016, p. 93).

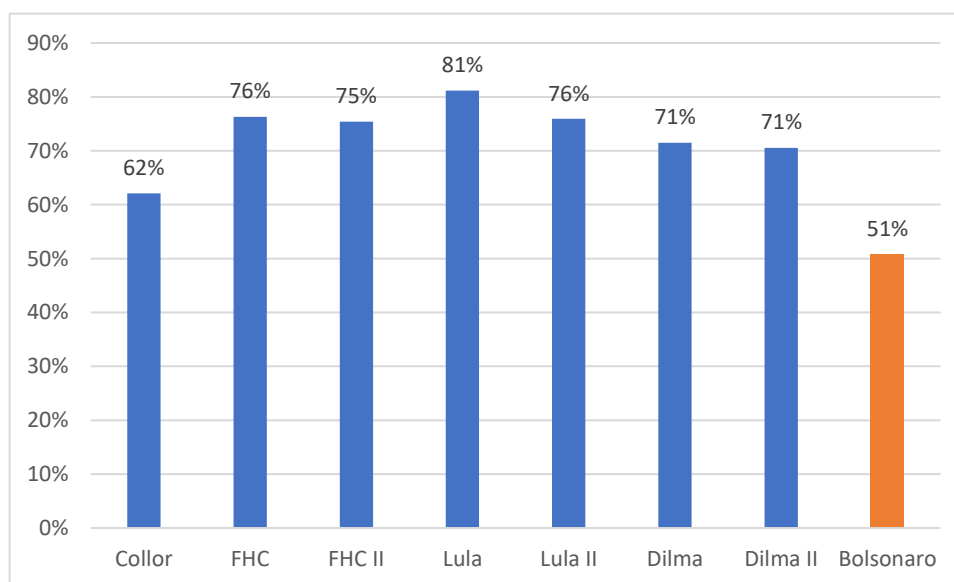
Em consonância com os achados de Freitas, o trabalho de Marina Batista (2013) também busca explorar o que os partidos da coalizão recebem quando aceitam o controle de pastas ministeriais. A autora argumenta que o Presidente e os ministros se envolvem em uma troca de apoio legislativo por influência no governo. Nesse sentido, o Presidente poderia escolher entre centralizar as decisões na própria Presidência ou delegá-las para os Ministérios, que possuem maior expertise nas áreas que chefiam, ao passo que apresentam maior distância ideológica. Analisando a participação da Presidência na produção legislativa do Executivo no período de 1995 a 2010, a autora demonstrou que 90% dos projetos têm sua origem nos Ministérios, o que evidenciaria os aspectos de descentralização da produção legislativa no Executivo (2013, p. 459). Batista também chega à conclusão de que o Poder Executivo está longe de se resumir à figura do Presidente da República, sendo o Executivo uma instituição plural.

Com base nos achados acima, os autores supracitados entendem que a governabilidade no sistema político brasileiro de 1989 até 2018, vista como aprovação da agenda do Executivo, sempre foi construída com base em uma coalizão de governo. Essa coalizão sempre envolveu, até então, a distribuição de ministérios para partidos que estão no interior no Legislativo, que, assim, passam a fazer parte também do governo, construindo em conjunto a agenda política e votando junto com o governo no Congresso para aprová-la. Porém, como explicar a questão da governabilidade no governo Jair Bolsonaro sem estar nos termos de que a literatura até o presente momento definiu? Mais especificamente, como podemos proceder quando um presidente não tem um partido ou uma coalizão formal no Congresso? Como podemos entender a manutenção da governabilidade e de razoáveis taxas de dominância e sucesso do Executivo mesmo quando parte dos elementos apresentados acima não estão presentes? A motivação do presente trabalho será buscar possíveis explicações para essas indagações, a fim de entendermos o inédito fenômeno no Brasil pós-1988 da existência de governabilidade em um governo sem coalizão.

2. A Governabilidade no Governo Bolsonaro (2019-2021)

Com base nos pontos apresentados na sessão anterior, partiremos para uma análise comparativa do grau de governabilidade dos diferentes presidentes eleitos no Brasil entre 1990 e 2021, desde a redemocratização e o início da vigência da Constituição de 1988. Para isso, utilizaremos a Taxa de Sucesso das iniciativas do Executivo, que de acordo com Limongi (2006), é a proporção entre o que é aprovado sobre o total enviado ao Congresso por esse poder. Neste levantamento foram considerados apenas os projetos enviados e aprovados ainda durante o mesmo governo, de forma a não considerar projetos aprovados pelo presidente sucessor. Como forma de se estabelecer uma comparação equiparável, consideraremos apenas os primeiros dois anos e meio de mandato de cada presidente eleito. De acordo com o **Gráfico 1**, o governo de Jair Bolsonaro apresenta uma Taxa de Sucesso de 51%, inferior as dos demais presidentes, mas ainda assim considerável. Esse dado confirma, à luz da teoria e da empiria, que há governabilidade no governo Bolsonaro. Partiremos agora para a análise comparativa das coalizões de governo.

Gráfico 1 - Taxa de Sucesso do Executivo (1990-2021)⁵

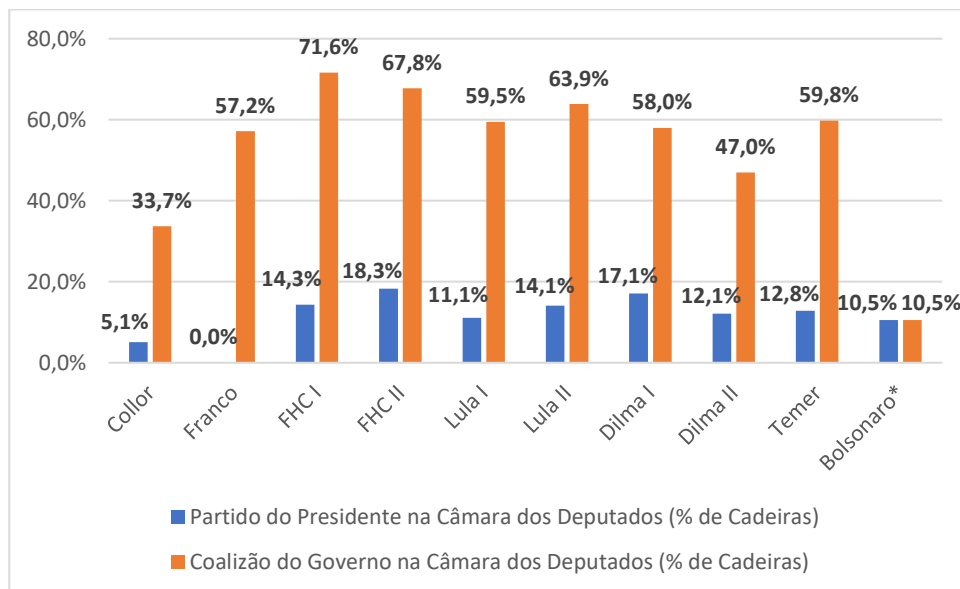


Fonte: Elaboração própria, a partir do Banco de Dados Legislativos do CEBRAP.

⁵ Comparativo dos primeiros 2 anos e meio de mandato de cada presidente democraticamente eleito, até 31 de julho do terceiro ano do mandato. Por esse motivo, aqui não estão incluídos os governos de Itamar Franco (1992-1994) e Michel Temer (2016-2018). Dados do governo Dilma II até 11/05/2016, por razão do afastamento da presidente após o Senado Federal aceitar a abertura do processo de impeachment.

O **Gráfico 2** apresenta o tamanho da coalizão de governo dentro do Congresso, com base no número de cadeiras pertencentes aos partidos membros da coalizão logo após as eleições, desde o governo Collor – primeiro ano de mandato em 1990, - até o governo Bolsonaro - primeiro ano do mandato em 2019. Na maior parte dos casos, a coalizão do governo era superior a mais de metade das cadeiras na Câmara, o que garantiria sua governabilidade, enquanto nos únicos casos em que a coalizão foi minoritária - Collor e Dilma II, respectivamente,- os presidentes tiveram maior dificuldade de governar e vieram ocasionalmente a enfrentar um processo de impeachment. Até o governo Temer, portanto, podíamos explicar a alta taxa de sucesso a partir da formação de coalizão de governo, em linha com os preceitos do que a bibliografia defendia. Porém, ao olharmos para o governo Bolsonaro, vemos que sua coalizão inicial era composta apenas pelo PSL, partido pelo qual foi eleito em 2018. Dando continuidade a essa análise, na próxima sessão, iremos observar o comportamento dos partidos e como eles se posicionam em relação ao governo, de maneira a demonstrar que mesmo sem uma coalizão formal, Bolsonaro possui uma base aliada consistente.

Gráfico 2 – Tamanho das Coalizões do Governo na Câmara dos Deputados (1990-2019)



* Bolsonaro como eleito pelo PSL.

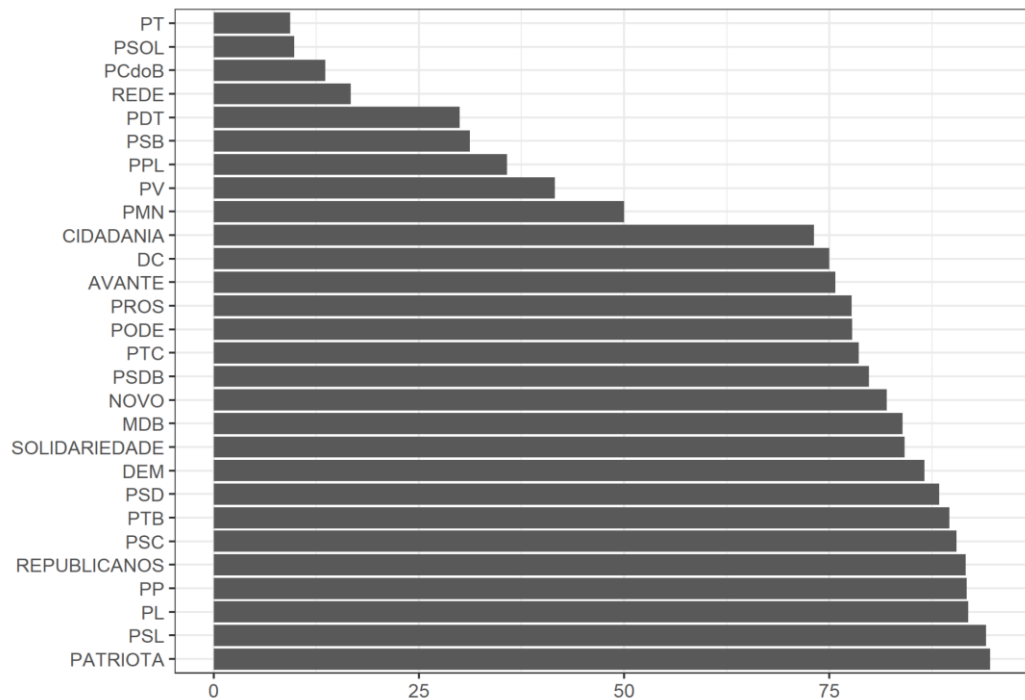
Fonte: Elaboração própria, a partir do Banco de Dados Legislativos do CEBRAP.

2.1 A Base Aliada do Governo Bolsonaro

Analisando especificamente o governo Bolsonaro, será necessário entender como está sendo o apoio dos partidos à agenda do governo, em busca de verificarmos a existência de uma Base Aliada e de quais partidos a compõe. Para isso, o **Gráfico 3** apresenta a taxa e apoio dos partidos da Câmara dos Deputados com base nas votações entre 1º janeiro de 2019 e 31 de julho de 2021. Dos 28 partidos presentes na Câmara no período, vemos que pelo menos 19 possuem uma taxa de apoio acima de 70%, isso é, em mais de 70% eles votam junto com o governo. Esses números estão em linha com os levantamentos de Luz, Aflalo e Dutra (2018) que demonstram que, desde 1998, nunca a taxa de apoio dos partidos da coalizão ao governo é inferior a 70%. (2018, p. 59). Desses partidos, pelo menos 12 podemos dizer que fazem parte da base aliada do governo, entre eles PATRIOTA, PSL, PL, PP, REPUBLICANOS, PSC, PTB, PSD, DEM.⁶ O Gráfico 3 permite também visualizar claramente oito partidos que compõe a oposição ao governo (PT, PSOL, PCdoB, REDE, PDT, PSB, PPL, PV), que possuem as menores taxas de apoio, abaixo do patamar de 50%. Já outros também oito partidos (AVANTE, CIDADANIA, PODEMOS, NOVO, PPS, PRB, PROS e Solidariedade) foram classificados como indefinidos por hora adotarem uma postura de apoio à agenda do governo, hora votarem em conjunto com a oposição. Além disso, os partidos classificados como indefinidos possuem bancadas menores.

⁶ A divisão adotada neste trabalho dos partidos entre base aliada, oposição, e indefinidos foi feita com base nas taxas de apoio, participação em relatorias e recortes de mídia. A lista completa dos partidos por agrupamento pode ser encontrada na Tabela I no Anexo.

Gráfico 3 – Taxa de apoio ao governo Bolsonaro na Câmara, por partido (jan/2019-jul/ 2021)



Fonte: Elaboração própria, a partir do Banco de Dados Legislativos do CEBRAP.

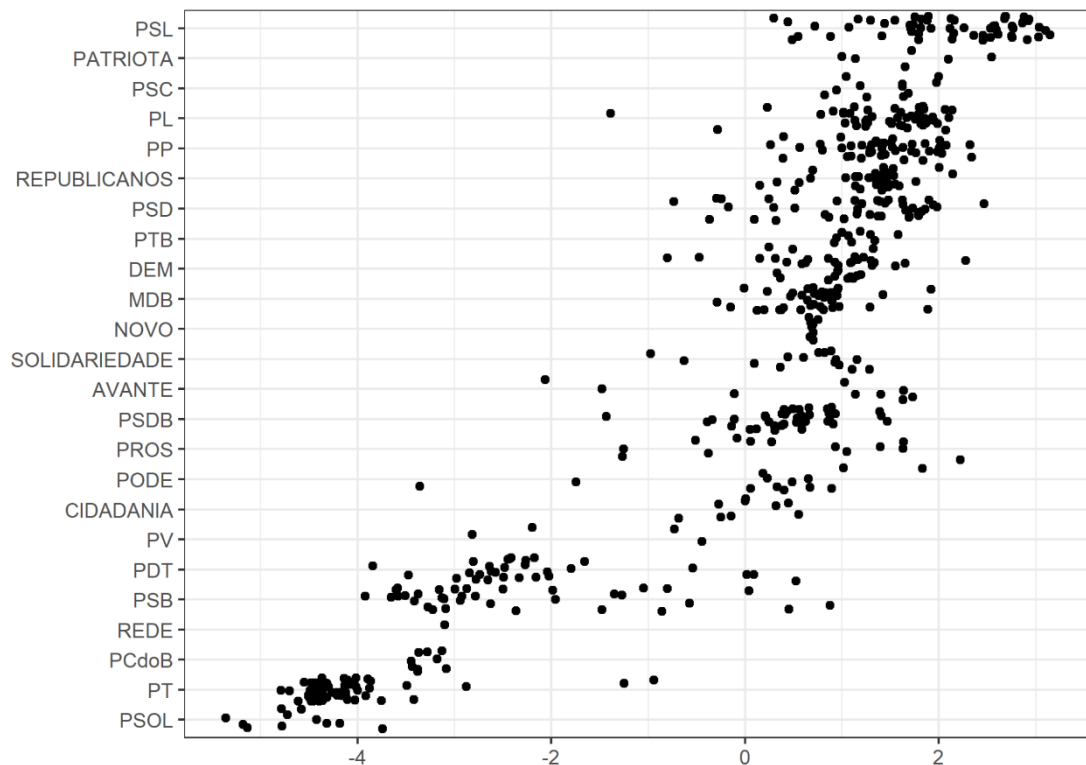
Os dados acima demonstram que, apesar de não existir uma coalizão formal, o governo Bolsonaro conta com uma consistente e bem definida base aliada, que estaria votando e aprovando a agenda do governo e garantindo a governabilidade observada no Gráfico 1. Além disso, os dados demonstram que essa base aliada também atua dentro de uma lógica partidária. Porém, se não há a tradicional distribuição de ministérios para os partidos que apoiam o governo, esse apoio deve ocorrer de alguma outra maneira. Para isso, analisaremos individualmente o papel dos parlamentares membros dessa base aliada através da técnica de análise do *w-nominate*⁷, conforme disposto no **Gráfico 4**.

Em linhas gerais, cada ponto do gráfico representa um parlamentar e seu respectivo alinhamento ao governo com base na maneira em que vota. No eixo x, a escala negativa significa que os parlamentares não estão alinhados ao governo, já a escala positiva demonstra determinado alinhamento. O gráfico demonstra que o grau de apoio ao governo varia dentro do mesmo partido, ainda que ele atue como uma unidade na média, há parlamentares que estão

⁷ O *W-NOMINATE* é uma metodologia de escalonamento multidimensional desenvolvido pelos cientistas políticos Keith T. Poole e Howard Rosenthal no início dos anos 1980 para analisar dados preferenciais e de escolha, como o comportamento de votação nominal do legislativo. Através da técnica, é possível identificar e dividir os parlamentares de acordo com dimensões de preferências. O uso mais comum tem sido nas dimensões de apoio e oposição ao governo.

mais ou menos propensos a votar a agenda do governo. Isso releva também um aspecto de comportamento atrelado ao individualismo.

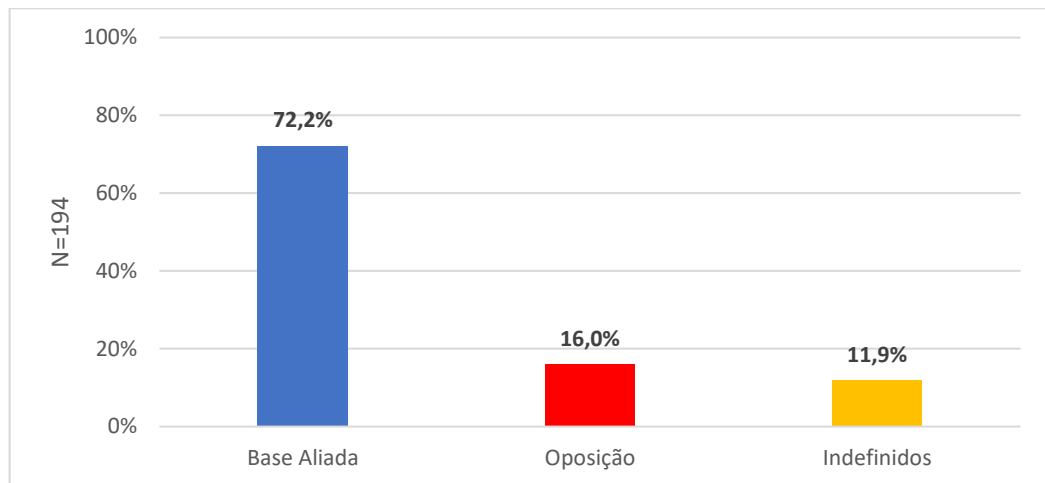
Gráfico 4 – Alinhamento ao governo Bolsonaro, por parlamentar (jan/2019-jul/2021)



Fonte: Banco de dados do Legislativo do Cebrap

Em complemento, a análise via relatores destes projetos também indica que o governo Bolsonaro busca diretamente a sua base aliada na Câmara para garantir uma maior aprovação dos projetos enviados ao Poder Legislativo. O **Gráfico 5** demonstra que, de uma amostra total de 194 proposições de origem do Poder Executivo entre janeiro de 2019 e julho de 2021 que já tiveram relator designado, em 140 vezes (72,2%) este parlamentar era de um partido que compõe a base aliada do governo, enquanto apenas em 31 casos (16,0%) ficou com um partido da oposição, e 23 casos (11,9%) com partidos em que classificamos como Indefinidos.

Gráfico 5 – Agrupamento de Relatores por Base Aliada vs. Oposição, projetos de autoria do Executivo (jan/2019-jul/2021).⁸

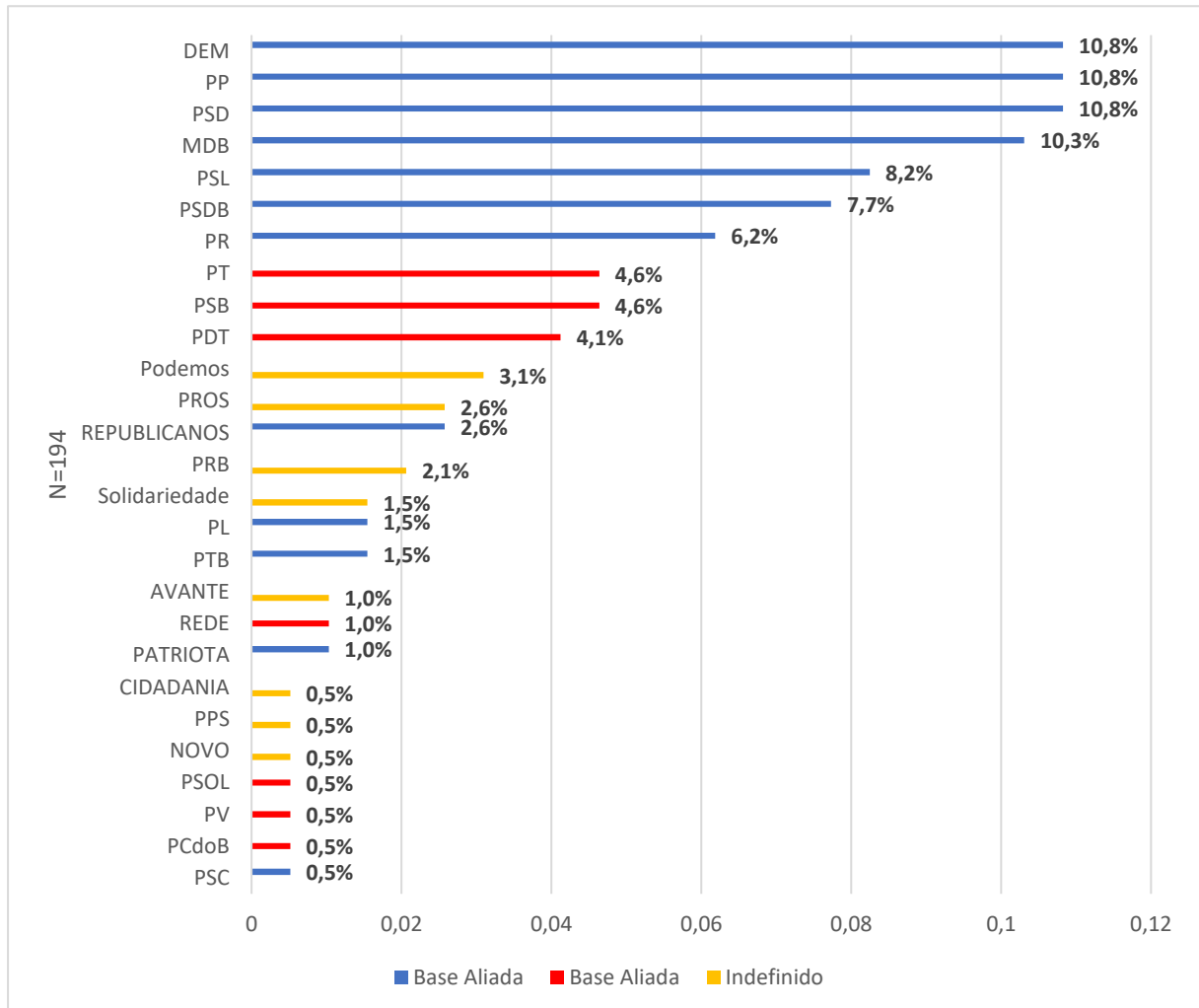


Fonte: Elaboração própria, a partir do Banco de Dados Legislativos do CEBRAP.

Na sequência, o **Gráfico 6** demonstra quais são os partidos dos relatores destas mesmas 194 proposições. Entre as primeiras cinco posições, podemos ver o DEM (10,8%), PP (10,8%), PSD (10,8%), MDB (10,3%) e PSL (8,2%) com a maior parte das relatorias, em linha com alguns dos partidos que possuem a maior taxa de apoio ao governo, tal como indicado anteriormente no Gráfico 3. O gráfico também confirma uma clara preferência pelos partidos da base aliada, em detrimento dos partidos da oposição. Mais além, isso demonstra que o apoio destes partidos não se dá apenas no momento da votação, e sim na construção conjunta dos próprios projetos em si, o que vimos que Freitas chama de formação de políticas (*policy*). Com isso, iremos verificar se as aprovações dessas proposições estariam ocorrendo com o Legislativo, ou seja, esses partidos, ganhando poder de *policy*.

⁸ Foram consideradas um total de 194 proposições de autoria do Poder Executivo apresentadas entre 1º de janeiro de 2019 e 31 de julho de 2021 que tiveram ao menos um relator designado, incluindo 31 Projetos de Leis (PLs), 5 Projeto de Lei Complementar (PLP), 4 Propostas de Emenda à Constituição (PEC) e 154 Medidas Provisórias (MVP). Não foram considerados os Projetos de Lei do Congresso Nacional (PLN), por se tratarem, majoritariamente, de matérias orçamentárias, que dão pouca margem para os parlamentares alterarem.

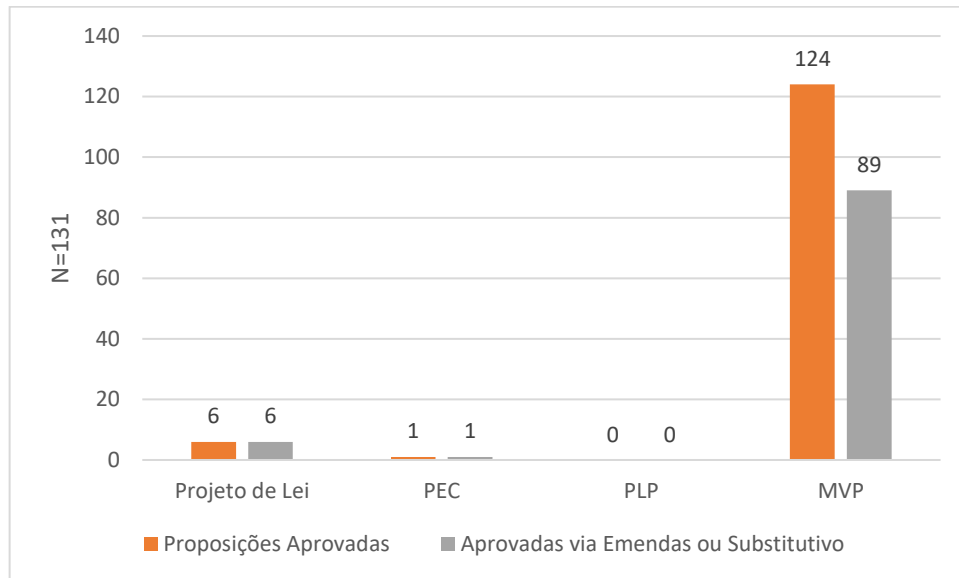
Gráfico 6 – Relatores por partido, projetos de autoria do Executivo (2019-2021)



Fonte: Elaboração própria, a partir do Banco de Dados Legislativos do CEBRAP.

Para comprovar essa afirmação, o **Gráfico 7** traz o número de alterações via emendas e substitutivos dos projetos aprovados pelo governo, separado por tipo de proposição. Nesse caso, foram considerados apenas os projetos já aprovados e convertidos em lei, em uma amostra de 131 proposições. Desse total, todos os 6 projetos de leis (PLs) e 1 Proposta de Emenda à Constituição (PEC) aprovados foram via emendas ou substitutivo. Já das 124 Medidas Provisórias (MVP) aprovadas, em 89 casos (71,7%) foram via emendas ou substitutivo. Nenhum Projeto de Lei Complementar (PLP) foi aprovado no período analisado.

Gráfico 7 – Aprovações via Emendas ou Substitutivo, projetos de autoria do Executivo (2019-2021)



Fonte: Elaboração própria, a partir do Banco de Dados Legislativos do CEBRAP.

Os dados acima demonstram que o Legislativo tem sido bastante ativo nas alterações dos projetos de lei encaminhados pelo Poder Executivo durante o governo Bolsonaro, em níveis bem acima dos observados pela bibliografia em governos anteriores. Freitas (2016, p. 110) já falava que havia uma tendência de o Legislativo alterar até 40% do conteúdo das Medidas Provisórias convertida em leis, mas no governo Bolsonaro, vimos que essa taxa chega a 71,7%. Isso porque, nos governos anteriores, a maior parte dos projetos encaminhados pelo Poder Executivo passava sem serem emendadas, pois já eram fruto de um acordo construído previamente dentro dos ministérios, com participação dos partidos da coalizão que passavam a compor também o Executivo. Nesse governo, não temos mais esse controle. Portanto, até que ponto podemos entender isso como a governabilidade do Executivo? Ou seria a do Legislativo? É nesse cenário que entra a figura do chamado “Centrão”, e mais recentemente a dinâmica do orçamento secreto, fundamentais para o entendimento da governabilidade de Jair Bolsonaro. Na próxima sessão, iremos analisar, através de recortes de mídia e de dados disponíveis sobre o volume de emendas parlamentares, como o orçamento secreto vem funcionando como um artifício para se garantir maior apoio ao presidente Jair Bolsonaro.

2.2 O Orçamento Secreto

As séries de notícias sobre o Orçamento Secreto revelaram a existência de uma nova dinâmica nas relações Executivo-Legislativo que estaria garantindo um maior apoio à agenda do governo no Congresso. Até recentemente, a iniciativa da proposição do orçamento era de responsabilidade do presidente e de seus ministros, cabendo ao Legislativo apenas o papel de apreciar e aprovar a Lei Orçamentária Anual (LOA), podendo, no máximo, indicar onde seriam alocados mais recursos. Esse novo processo também é diferente das tradicionais emendas impositivas individuais, em que cada parlamentar tem direito anualmente a um valor aproximado de R\$ 8 milhões dentro do Orçamento para direcionar para obras em suas próprias bases eleitorais. Com o advento das emendas de relatores, o Congresso passou a poder indicar onde recursos dos Ministérios serão alocados, sem autorização prévia do Executivo.

Não se trata apenas de uma maior participação do Legislativo na elaboração e execução da lei orçamentária, algo que poderia ser positivo do ponto de vista da democracia por incluir mais opiniões no processo decisório, mas sim de uma eventual omissão do Poder Executivo em direcionar e controlar o destino desses recursos. Assim, as investigações apontam que os parlamentares estariam utilizando dessas emendas como “moeda de troca” para garantir apoio ao governo em votações estratégicas. Com isso, a democracia perde em dar ao parlamentar o poder de decidir pelo interesse privado acima do interesse público e, principalmente, perde na questão da transparência, uma vez que nas emendas de relator não há identificação do nome desse relator, do partido, ou dos beneficiados com os recursos.

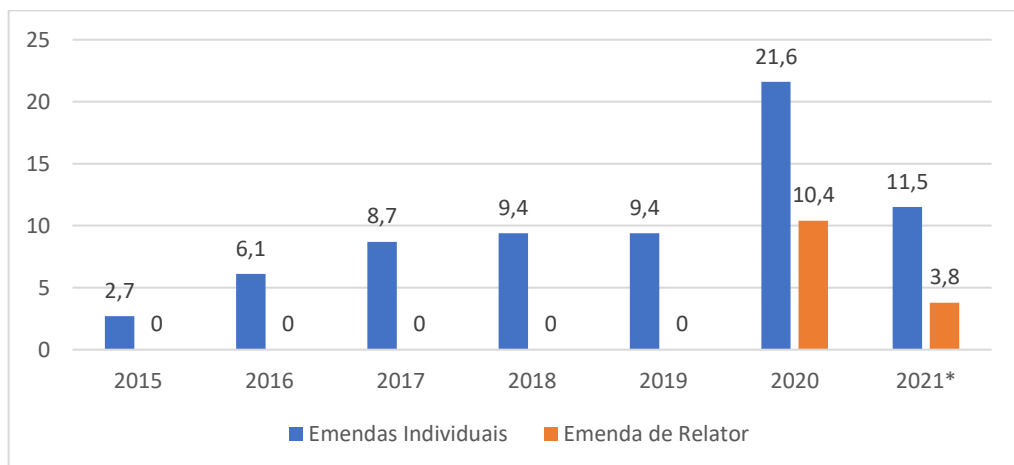
O andamento das investigações a respeito do orçamento secreto aponta que há um esquema de venda de emendas parlamentares, em que deputados e senadores destinariam dinheiro público do Orçamento Federal a prefeituras em troca de um porcentual. Em matéria do Estadão publicada em 17 de maio de 2021⁹, vemos que a preferência por parlamentares da base aliada em detrimento da oposição se manteve. De acordo com um levantamento de documentos sigilosos obtidos pelo jornal, dos R\$ 3,15 bilhões em recursos liberados do Ministério do Desenvolvimento Regional, a oposição teve apenas R\$ 126 milhões, o que corresponde a 4% do total. Por outro lado, os principais beneficiados seriam parlamentares e lideranças do chamado “Centrão”, como o líder do governo no Senado, Fernando Bezerra

⁹ Trecho de reportagem publicada em 17/05/2021 e pode ser visualizada através do seguinte endereço eletrônico: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral/oposicao-so-teve-4-do-orcamento-secreto-do-governo-bolsonaro,70003717520>

(MDB-PE), com R\$ 125 milhões, e integrantes do PL, partido que tornou-se fundamental para a base de sustentação de Bolsonaro na Câmara, com R\$ 300 milhões do orçamento secreto. O levantamento indica também uma predominância de critério político para prestigiar aliados em acordos costurados diretamente por auxiliares do presidente dentro do Palácio do Planalto. Trata-se, portanto, de um mecanismo de apoio que, ainda que esteja sendo construído de forma partidária, é negociado de maneira pessoal e individualizada, principalmente pelo fato de o “Centrão” não ser um partido ou um ator unitário, e muito menos uma coalizão.

Com base em informações obtidas pelo portal SIGA Brasil, o **Gráfico 8** demonstra a evolução dos recursos de emendas por ano desde 2015, quando as emendas passam a ser impositivas, até novembro de 2021. Podemos observar um nítido aumento dos recursos em 2020 e 2021, principalmente por conta das emendas de relator, que até 2019 não existiam. Mesmo as execuções de emendas individuais apresentaram um vertiginoso aumento nos últimos anos, partindo de R\$ 9,4 bilhões em 2019 para R\$ 21,6 bilhões em 2020, crescimento de 129%. Somadas, as emendas individuais e de relator totalizaram R\$ 32 bilhões em 2020, um aumento de 240% no volume de execução total em relação a 2019, dados que por si só, já deveriam ser objetos de estudo e atenção. Para 2021, é esperado um novo aumento desses recursos, dado que a maior parte da execução das emendas ocorre no final do ano.

Gráfico 8 - Execução de emendas por ano de apresentação da emenda – Pago (R\$ bi)¹⁰



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do SIGA Brasil – Painel de Execução de Emendas. Atualização dos dados: 15/11/2021.

¹⁰ Dados de 2021 até novembro. Informações do SIGA BRASIL podem ser visualizadas através do seguinte endereço eletrônico:

<http://www9.senado.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=senado%2Fsigabrasilpainelcidadao.qvw&host=QVS%40www9&anonymous=true&Sheet=SH14>

Por se tratar de “orçamento secreto”, não existem dados que indiquem a destinação por partido e por nome do relator, o que infelizmente nos impede de continuarmos uma apuração mais detalhada sobre o real impacto do orçamento secreto no resultado das votações dos projetos já apresentados. Porém, já são claros os indícios de que o orçamento secreto é um novo instrumento que foge dos princípios democráticos, ao privilegiar aliados com base em critérios pessoais em troca de apoio nas votações.

Conclusão

Com base na bibliografia de referência e nos dados explorados acima, este trabalho procurou identificar a existência de elementos que estariam garantindo a manutenção da governabilidade de Jair Bolsonaro junto ao Congresso, mesmo sem que este tenha uma coalizão formal, ato inédito desde a redemocratização no Brasil. Partindo do que entendíamos até então por presidencialismo de coalizão, para garantir uma maioria no parlamento capaz de aprovar a sua agenda, era necessário que o governo compusesse um Poder Executivo plural com os demais partidos presente no Congresso, que passariam não só a receber Ministérios e auxiliar na formulação das políticas, mas também, posteriormente, votariam junto com o governo para aprovar essas mesmas políticas construídas de forma conjunta. Ao optar por não constituir uma coalizão, vimos que o governo Bolsonaro atua sob uma lógica diferente de governabilidade, ainda que em termos partidários. Esse trabalho buscou indícios que explicassem como essa governabilidade é constituída, principalmente através do papel dos relatores na formulação e alteração de políticas e do orçamento secreto. No primeiro caso, vimos que o parlamento estaria alterando e emendando até 71% dos projetos de autoria do Poder Executivo, um número bem mais acentuado do que a média de governos anteriores. Em segundo lugar, o orçamento secreto seria uma forma de perpetuar o famoso toma-lá-dá-cá da política brasileira com o intuito de garantir apoio a projetos específicos do governo, mas dessa vez sem quase nenhuma transparência do destino dos recursos.

Com esses novos elementos em mãos e baseado nas notícias, vimos que o Legislativo ganhou um grande poder de formação de políticas (*policy*) e de distribuição de recursos, e seria isso que estaria garantindo a governabilidade de Bolsonaro junto ao Congresso. E mais especificamente, foram os partidos e parlamentares ligados ao grupo do “Centrão” quem ganharam esse poder. Então, mesmo sem assumir ministérios ou formalizar uma coalizão com o governo, parlamentares desses partidos estão conseguindo inserir suas preferências na formação de políticas públicas e direcionar discricionariamente gastos do orçamento, sem o devido processo de prestação de contas e controle das instituições.

Finalizamos este trabalho como uma singela contribuição à sociedade cientes de que os dados aqui apresentados não foram totalmente explorados e carecem de demais análises, mas esperamos que seu conteúdo abra as portas para que essa pesquisa seja continuada.

Anexo – Tabelas e Referências

Tabela 1 – Bloco parlamentar Base Aliada, Oposição e Indefinidos (2019-2020)¹¹

PARTIDO	BLOCO PARLAMENTAR
DEM	Base Aliada
MDB	Base Aliada
PATRIOTA	Base Aliada
PL	Base Aliada
PP	Base Aliada
PR	Base Aliada
PSC	Base Aliada
PSD	Base Aliada
PSDB	Base Aliada
PSL	Base Aliada
PTB	Base Aliada
REPUBLICANOS	Base Aliada
AVANTE	Indefinido
CIDADANIA	Indefinido
NOVO	Indefinido
Podemos	Indefinido
PPS	Indefinido
PRB	Indefinido
PROS	Indefinido
Solidariedade	Indefinido
PCdoB	Oposição
PDT	Oposição
PSB	Oposição
PSOL	Oposição
PT	Oposição
PV	Oposição
REDE	Oposição

¹¹ Classificação feita com base nas taxas de apoio por partido, participação em relatorias e recortes de mídia. DC, PPL, PMN e PTC não foram considerados, por não terem mais nenhum representante na Câmara dos Deputados e não terem recebido nenhuma relatoria entre 2019 e 2021.

Tabela 2 – Notícias e Referências Sobre o Orçamento Secreto

<p>Emendas secretas de Bolsonaro são comparadas aos ‘Anões do Orçamento’; oposição cobra investigação - Política – Estadão. Disponível em: https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,emendas-secretas-de-bolsonaro-sao-comparadas-aos-anoes-do-orcamento-oposicao-cobra-investigacao,70003709506</p>
<p>Em debate, analistas defendem extinção do orçamento secreto - Política – Estadão. Disponível em: https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,em-debate-analistas-defendem-extincao-do-orcamento-secreto,70003849009</p>
<p>Em entrevista, Rogério Marinho diz não ver problema em aliados receberem a maior fatia do ‘Orçamento paralelo’ - Jornal O Globo. Disponível em: https://oglobo.globo.com/politica/em-entrevista-rogerio-marinho-diz-nao-ver-problema-em-aliados-receberem-maior-fatia-do-orcamento-paralelo-25020931</p>
<p>Oposição só teve 4% do orçamento secreto do governo Bolsonaro - Política – Estadão. Disponível em: https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,oposicao-so-teve-4-do-orcamento-secreto-do-governo-bolsonaro,70003717520</p>
<p>Orçamento secreto bilionário de Bolsonaro banca trator superfaturado em troca de apoio no Congresso - Política – Estadão. Disponível em: https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,bolsonaro-cria-orcamento-secreto-em-troca-de-apoio-do-congresso,70003708713</p>
<p>Orçamento secreto: Ministério admite que ofícios não estão públicos - Política – Estadão. Disponível em: https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,orcamento-secreto-ministerio-admite-que-oficios-nao-estao-publicos,70003715828</p>
<p>Ricardo Barros: base de Bolsonaro na Câmara soma 384 deputados - Gazeta do Povo. Disponível em: https://www.gazetadopovo.com.br/republica/ricardo-barros-entrevista-base-bolsonaro-camara-384-deputados/</p>
<p>Venda de emendas está sob investigação, diz ministro da CGU - Política – Estadão. Disponível em: https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,venda-de-emendas-esta-sob-investigacao-diz-ministro-da-cgu,70003862111</p>

Referências Bibliográficas

- ABRANCHES, S. O Presidencialismo de Coalizão: o Dilema Institucional. **Dados**, n. 31, p. 5–33, 1998.
- DANIELA GIANNETTI, M. L. Party cohesion, party factions and legislative party discipline in Italy. 2005.
- DINIZ, S. Interações entre os poderes executivo e legislativo no processo decisório: avaliando sucesso e fracasso presidencial. **Dados**, v. 48, n. 2, p. 333–369, jun. 2005.
- FIGUEIREDO, A. Governments Coalitions in Brazilian Democracies. **Brazilian Political Science Review**, p. 182–216, 2007.
- FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. **Executivo E Legislativo Na Nova Ordem Constitucional**. [s.l.] Editora FGV, 1999.
- FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. Instituições Políticas e Governabilidade. Desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. In: MELO, C. R.; SAEZ, M. (Eds.). **A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. p. 147–198.
- FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. Poder de Agenda e Políticas Substantivas. In: INÁCIO, M. (Ed.). **Poder Legislativo**. [s.l.] UFMG, 2009.
- FIGUEIREDO, A. M. C.; LIMONGI, F. **Política orçamentária no presidencialismo de coalizão**. [s.l.] FGV Editora, 2008.
- FREITAS, A. M. DE. **O Presidencialismo da coalizão, Publicações, Fundação Konrad Adenauer no Brasil**. [s.l: s.n.].
- LAMOUNIER, B. A Democracia Brasileira de 1985 à década de 90: a Síndrome da Paralisia Hiperativa. In: **Governabilidade, Sistema Político e Violência Urbana**. [s.l.] José Olympio Editora, 1994.
- LAVER, M.; SCHOFIELD, N. **Multiparty Government: The Politics of Coalition in Europe**. New edition edition ed. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1998.
- LIMONGI, F. **A Democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório**. Novos Estudos. Edição 76. CEBRAP, 2016.
- LUZ, J. **Política ministerial: as emendas individuais orçamentárias no presidencialismo de coalizão brasileiro**. Dissertação de Mestrado—São Paulo, Brasil: Universidade de São Paulo, 2017.
- 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.
- MAINWARING, S. Presidentialism, Multipartyism, and Democracy The Difficult Combination. **Comparative Political Studies**, v. 26, n. 2, p. 198–228, 1993.

NETO, O. A. **Presidencialismo E Governabilidade Nas Américas**. [s.l.] FGV Editora, 2006.

PALERMO, V. How to govern Brazil? The debate on political institutions and the policy-making process. **Dados**, v. 43, p. 521–557, 2000.

STEPAN, A. Parlamentarismo x presidencialismo no mundo moderno: revisão de um debate atual. **Estudos Avançados**, v. 4, n. 8, p. 96–107, abr. 1990.