Hemograma da governabilidade no Brasil: checando a saúde do presidencialismo de coalizão

Celina Pereira | Universidade de Brasília, Brasília-DF, Brasil. E-mail: celina.pereira.mj@gmail.com
Denilson Bandeira Coêlho | Universidade de Brasília, Brasília-DF, Brasil. E-mail: denilsonbc@unb.br

Resumo. Este artigo investiga a crise político-institucional brasileira a partir de 2014, marcada pelo tensionamento da relação entre governo e Congresso. Analisa-se o período entre 1995 e 2016, que compreende os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso, de Luís Inácio Lula da Silva e de Dilma Rousseff. Para isso, o estudo propõe o que denomina "hemograma da governabilidade", composto por treze indicadores e diversos dados relativos ao período. Os resultados demonstram distintos graus de governabilidade nas gestões presidenciais, com menores níveis nos governos Dilma, sobretudo no segundo mandato. Confrontados com as bases teóricas do presidencialismo de coalizão, os achados de pesquisa sugerem a existência de explicação não exclusivamente institucionais para a crise.
Palavras-chave: Presidencialismo de Coalizão; Governabilidade; Instituições; Atores; Centro de Governo.

1. Introdução

O presidencialismo de coalizão brasileiro parece não estar bem de saúde ultimamente. Notadamente a partir das eleições de 2014, a deterioração da relação entre Executivo e Legislativo conduziu o governo a uma quase paralisia decisória, tendo resultado na destituição da então presidente Dilma Rousseff e no estabelecimento de um governo gravado por sua impopularidade. O polarizado e desgastante processo eleitoral de 2018 redundou na combinação entre a vitória da extrema-direita, sustentada em discursos antissistema e anticorrupção, e a eleição de um Congresso altamente fragmentado.

Sob o ponto de vista histórico, as principais instituições do presidencialismo de coalizão brasileiro estão vigentes e consolidadas desde a Constituição de 1988, sobretudo a partir de 1995, quando as bases institucionais foram criadas e possibilitaram o fortalecimento da economia e da administração pública. Desde então, as regras do jogo têm sido praticamente as mesmas, o que poderia indicar que os processos políticos tenderiam a se estabilizar com o decorrer do tempo. Em momentos anteriores, os conflitos entre Executivo e Legislativo parecem ter sido absorvidos pelo próprio sistema. Todavia, a conjuntura que culminou com o impeachment de Dilma Rousseff fornece indícios de interrupção desse equilíbrio, a partir de o agravamento de uma crise político-institucional mais aguda e produtora de instabilidade. Como e por que isso ocorreu? A explicação exclusivamente institucionalista – de que os resultados políticos decorrem das regras do jogo – parece não cobrir todo o fenômeno.

Dada a centralidade do tema, a literatura nacional tem buscado explicações para a situação política a partir de 2014. Amorim Neto (2016)[1] lança algumas hipóteses para a compreensão da recente crise, argumentando que o evento pode ser explicado por dois tipos de circunstâncias que teriam conduzido à crise. Para o autor, as condições necessárias seriam: i) a crise econômica internacional; ii) a rigidez orçamentária; e iii) a alta fragmentação partidária. Além delas, seriam condições suficientes: i) a fragmentação e a heterogeneidade da coalizão; ii) o próprio sistema presidencialista; iii) a Operação Lava-Jato, que constrangeu a classe política; e iv) a personalidade política da presidente. Segundo seu argumento, enquanto os cinco primeiros fatores são mais conhecidos e explorados pela literatura, os dois últimos são bem menos triviais.

No seu estudo emblemático sobre o presidencialismo de coalizão, Ames (2003) havia defendido que o sistema político brasileiro é lento, dispendioso e propenso ao caos em decorrência do seu arcabouço institucional. Durante o segundo mandato de Lula e na transição para Dilma, segundo ele, seus argumentos passaram a soar fracos, pois o Congresso havia aprovado os principais projetos, os líderes partidários controlavam suas bancadas e os órgãos de combate à corrupção estavam funcionando (Ames, 2016). Para o autor, a expansão econômica, combinada à habilidade política de Lula, podem ter ocultado a debilidade das instituições. A conclusão, contudo, é de que reformas políticas ajudarão no longo prazo, mas o ressurgimento da instabilidade decorre não apenas das regras, mas também: i) do contexto de desaceleração econômica internacional; ii) da inabilidade política de Dilma; iii) do clientelismo e da perniciosa relação histórica das empreiteiras com o poder público e iv) da falta de credibilidade do Congresso, que operaria na administração do clientelismo e da corrupção.

O artigo parte, portanto, da premissa de que a crise política brasileira observada a parir de 2014 é reflexo da baixa governabilidade fruto da redução do apoio parlamentar ao Executivo. Como as principais instituições do presidencialismo de coalizão estão vigentes desde a Constituição de 1988 e a estabilidade política apresenta variações desde então, a hipótese de pesquisa é que diferentes estilos de governar têm impacto nos níveis de governabilidade. Essa suposição dialoga com uma literatura ainda pouco desenvolvida no Brasil que relaciona os resultados políticos com o perfil do presidente da República e do núcleo central de governo (Barber, 1972; Neusdadt, 1990; Greenstein, 2000; Rennó, 2006; Siavelis, 2010; Alesandro, 2013, 2014; Lassance, 2015).

O período sob análise abarca de 1995 a 2016, contemplando os mandatos de Fernando Henrique Cardoso (FHC), Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) e Dilma Vana Rousseff (Dilma). Este recorte temporal deve-se a três principais motivos. O primeiro decorre da teoria de Power (2011), segundo a qual o presidencialismo de coalizão mostra-se consolidado no Brasil a partir de 1995 quando a coordenação entre Executivo e Legislativo passou a ser mais efetiva, possibilitando aos presidentes a construção de apoio majoritário no Congresso. A segunda razão é que, durante o período foram formadas distintas coalizões no que se refere ao tamanho e ao espectro ideológico, e com grande variação da agenda de políticas públicas, o que viabiliza um amplo e rico escopo para a análise. A terceira justificativa é que os três governos foram reeleitos, o que permite uma análise comparativa dos indicadores de cada gestão em dois tempos.

Desse modo, a questão central que se coloca aqui é: que fatores afetam a capacidade de governar dos Presidentes?? Para responder à pergunta, buscamos compreender como as ações políticas do governo e do Congresso são verificáveis e comparáveis no tempo. A tarefa é especialmente desafiadora em função do caráter pontual, esparso e desagregado que em geral marca o tratamento dado pela literatura à medição empírica da governabilidade. . Além disso, alguns sinalizadores da capacidade de governar, ainda que tratados na teoria, são insuficientemente explorados em termos de mensuração de dados.

A pesquisa faz uso de dados secundários de duas fontes: o site da Presidência da República, que contém a relação de todos os atos normativos por ano, e do Banco de Dados Legislativos do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP). O tratamento e a análise dos dados permitiram o desenvolvimento de uma contribuição metodológica: o hemograma da governabilidade. Este instrumental, além de ter gerado os achados desta pesquisa, é aqui proposto como uma ferramenta para medir e comparar, entre mandatos, o nível de dificuldade da relação entre Executivo e Legislativo e, portanto, as diferentes capacidades de governar. O método contempla indicadores utilizados pela literatura, com maior ou menor frequência, e agrega outras variáveis. Contemplam-se, basicamente, dimensões ligadas ao desfecho das propostas legislativas, às características da coalizão, à dinâmica da composição ministerial, à fragmentação partidária e à alteração das regras orçamentárias.

O estudo está organizado em quatro seções, considerando esta introdução. Na segunda seção, apresentam-se as teorias das relações executivo-legislativo e do presidencialismo. Na terceira seção, re-

aliza-se o teste diagnóstico do estado de saúde do presidencialismo de coalizão com foco no hemograma da governabilidade. Na quarta e última seção são tecidas as considerações finais por meio da problematização de explicações exclusivamente institucionalistas para a recente crise.

2. Teorias das relações Executivo-Legislativo e do presidencialismo

A literatura analisa a dinâmica do presidencialismo de coalizão brasileiro sob duas principais abordagens. A primeira enxerga a combinação institucional como um barril de pólvora, com forte tendência à instabilidade, à paralisia decisória e à ruptura democrática (Abranches, 1988; Mainwaring, 1999; Ames, 2001; Anastasia; Melo, 2002).

A outra corrente, por sua vez, argumenta que o próprio sistema é dotado de instrumentos capazes de promover a coordenação entre os Poderes e a condução do governo, viabilizando o avanço da agenda do Executivo (Limongi; Figueiredo, 1995; Limongi, 1998; Figueiredo 2001; Santos; 2002, 2003, Pereira; Power; Rennó, 2005; Pereira; Mueller, 2002; Pereira; Melo, 2012).

Do ponto de vista empírico, os trabalhos de Ames (1995) e Mainwaring (2001) apontam que a combinação de pressupostos da escolha racional com os atributos do contexto institucional são elementos suficientes para a adoção de políticas paroquiais e o sucesso na reeleição. Tal expediente, conjugado com o sistema multipartidário e um olhar secundário para as políticas de escopo nacional, afetaria as relações executivo-legislativo dada a disputa por recursos orçamentários escassos. Já os estudos de Figueiredo e Limongi (1995, 1999 e 2002) e de Amorim Neto e Santos (2003) consideram que outros incentivos institucionais, que não a arena eleitoral, mas, sim, as prerrogativas do presidente, o papel dos partidos políticos e, principalmente, o papel das lideranças seriam fatores suficientes para garantir resultados equilibrados e a própria governabilidade (Fontes; Coelho, 2019).

Como é possível observar, trata-se de visões teóricas rivais que exploram as mesmas categorias de análise, mas que pregam percepções distintas. Em síntese, o fator central que move o debate histórico responde pelo dilema dos incentivos institucionais e da forma como seus parâmetros diligenciam processos e mudam comportamentos no tempo, a ponto de afetar o resultado de políticas públicas. Instituições, nesse caso, podem ser interpretadas como as regras do jogo, que determinam o que os jogadores podem e não podem fazer (North, 1981).

Neste artigo, chamamos a atenção para outra abordagem, menos explorada pela literatura política nacional, que considera o estilo do presidente da República e do núcleo central como variável importante para os resultados políticos (Barber, 1972; Neusdadt, 1990; Greenstein, 2000; Rennó, 2006; Siavelis, 2010; Alesandro; 2013, 2014; Lassance, 2015). Afinal, os presidentes são figuras centrais nos presidencialismos em geral, implicando diferentes padrões de governança a partir do seu perfil gerencial, seu grau de ativismo unilateral e seu manejamento de incentivos e restrições (Lassance, 2015).

Barber (1972) desenvolveu um dos primeiros estudos sobre a personalidade dos presidentes americanos, a partir de três elementos: i) o caráter; ii) a visão de mundo; e iii) o estilo. Com isso, criou uma tipologia que classifica as personalidades de todos os presidentes americanos até Bush I (2001-2004) com base em duas dimensões: i) como o presidente executa o seu papel político – se ativa ou passivamente e ii) se o presidente gosta ou não das atividades que o seu papel exige – se positivo ou negativo. Combinando essas métricas, o autor obtém quatro tipos de caráter: o ativo-positivo, o ativo-negativo, o passivo-positivo e o passivo-negativo.

No modelo, os ativos-positivos exibiriam forças pessoais especialmente em sintonia com a Presidência, pela sua capacidade de adaptação e flexibilidade. Os ativos-negativos seriam mais impulsivos, dispendendo muita energia e esforço ao mesmo tempo em que teriam pouco prazer com a função exer-

cida. O perfil passivo-positivo, por sua vez, seria mais receptivo e altruísta. E o caráter passivo-negativo seria caracterizado por baixa autoestima e foco em executar suas tarefas de forma obediente. Segundo Barber (1972), os ativos-negativos são particularmente tendentes a um desempenho desastroso se eleitos, dada sua dificuldade para se ajustar às situações de crise. São pouco habilidosos politicamente e possuem um perfil rígido, que insiste em cursos de ação equivocados, apesar da forte evidência do erro. Já os passivos-negativos deixam um vazio na sua atuação, marcada por falta de energia e baixa exploração das possibilidades do seu papel. Os passivo-positivos agem se provocados, mas não disparam nem "empurram" nada.

Greenstein (2000) também definiu os atributos que afetariam o desempenho dos presidentes: proficiência como comunicador público; capacidade organizacional e gestão de equipe; habilidade política e visão de política pública; estilo cognitivo para processamento de informações e aconselhamentos; e inteligência emocional. Na mesma linha, Neusdadt (1990) argumenta que a liderança depende fortemente dos traços de personalidade dos presidentes. Em seu estudo, o autor defende que são necessários três traços para que o presidente tenha sucesso na Casa Branca: o poder de persuadir; sua reputação profissional; e seu prestígio público. Ainda para o autor, um presidente deriva seu poder não só da autoridade constitucional, mas também de sua reputação e prestígio no país e no exterior. Em contexto de separação de poderes, autonomia federativa e ampla burocracia governamental, a capacidade de persuasão e negociação é fundamental, considerando os interesses dos diversos atores. O prestígio do presidente perante a opinião pública facilita ou dificulta o apoio dada às suas políticas. O autor também considera que um presidente deve pensar e agir de forma prospectiva para que as decisões que toma hoje ajudem na sua capacidade de persuasão amanhã.

Apesar da aparente oposição entre abordagens de vieses mais institucionais versus comportamentais, não se deve perder de vista que as instituições são construções históricas e sociais, também passíveis de modificação por uma ruptura seguida pela implantação de uma nova estrutura que apresenta diferenças substanciais das instituições preexistentes, ou pela evolução a partir de uma matriz original, em que as próprias regras são mudadas de acordo com as regras a partir do interesse dos atores (Przeworski et al, 1997).

Independentemente da corrente, há consenso de que a dinâmica do presidencialismo de coalizão, tal como os sistemas políticos em geral, rebate em processos como a formação dos ministérios, o apoio legislativo às propostas e posições do Executivo, a disciplina partidária, o uso de medidas provisórias, a definição da agenda legislativa e diversas outras variáveis (Power, 2011). Esses elementos são, portanto, típicos da relação entre Executivo e Legislativo, e sua dinâmica diz muito a respeito da situação da interação entre esses poderes.

No caso do Brasil, os resultados políticos da interação entre os poderes e a reeleição dos presidentes FHC e Lula podem ser observados como medidas de sucesso e de relacionamento relativamente estável entre atores e instituições, mantendo maiorias capazes de aprovar – ou, no mínimo, não bloquear – seus principais projetos. A partir de 2005, com o forte desgaste decorrente da crise do "mensalão", o governo acabou por incluir o PMDB na sua base de apoio, fato que, aliado à resistência da economia brasileira à crise de 2008, garantiu ao Executivo as condições para governar.

Após um início de gestão com alta popularidade, o primeiro mandato de Dilma deu sinais de enfraquecimento na relação com o parlamento, notadamente a partir da chamada "faxina ministerial". Com uma vitória apertada, seu segundo governo vivenciou tensões desde o início, intensificadas por polêmicas decisões econômicas e pelos desdobramentos da Operação Lava-Jato, culminando, assim, no seu impeachment.

Considerando o arcabouço teórico-conceitual e a partir de proxys para o fenômeno da governabilidade, desenhou-se o denominado "hemograma da governabilidade", que será tratado na próxima seção.

3. Hemograma da governabilidade

Conforme esclarecido, a pesquisa explorou dados secundários do site da Presidência da República e do CEBRAP. No primeiro caso, as bases foram acessadas diretamente e os tratamentos foram realizados manualmente para o posterior trabalho de cálculos e construções gráficas. No segundo, os dados foram tratados de duas formas: i) os indicadores com dados brutos foram enviados pela equipe técnica do CEBRAP em vários arquivos de Excel e foram sistematizados e consolidados para a realização dos cálculos e elaboração dos gráficos e tabelas pretendidos (relação de partidos, parlamentares e coalizões, listas de atos normativos, informações diversas sobre autoria, trâmite, votação e vetos); ii) quanto aos demais indicadores, os cálculos foram realizados por meio de software do próprio CEBRAP, a partir da utilização de filtros específicos.

Na tabela a seguir, estão listados as dimensões e os indicadores (proxys) que compõem esse diagnóstico da saúde do presidencialismo de coalizão brasileiro, bem como sua correlação com a governabilidade – se positiva ou negativa:

– correlação positiva: quanto maior o resultado do indicador, maior o nível de governabilidade;

- correlação negativa: quanto maior o resultado do indicador, menor o nível de governabilidade;

Tabela 1 – Hemograma da Governabilidade
Dimensões e Indicadores

DIMENSÕES	INDICADORES	CORRELAÇAO COM A GOVERNABILIDADE
Produção e aprovação de projetos de lei	Taxa de participação	POSITIVA/NEGATIVA*
	Taxa de sucesso	NEGATIVA
	Taxa de dominância	NEGATIVA
Vetos presidenciais	Percentual de projetos vetados	POSITIVA
Aprovação de medidas provisórias	Taxa de conflito em medidas provisórias	POSITIVA
Características da coalizão	Tamanho proporcional da coalizão	NEGATIVA
	Disciplina da coalizão	NEGATIVA
Grau de coalescência	Taxa de coalescência	NEGATIVA
Rotatividade de ministros	Geral	POSITIVA
	Articuladores com o Congresso	POSITIVA
Fragmentação partidária	Número efetivo de partidos políticos	POSITIVA
	Número de partidos com menos de dez deputados	POSITIVA
****Regras orçamentárias**	Mudanças prejudiciais ao governo	POSITIVA

* Conforme será abordado de forma mais detalhada na próxima seção, para uma avaliação mais consistente da relação entre governabilidade e taxa de participação, é necessário cotejar este indicador com outros fatores.
** Variável de natureza qualitativa.
Fonte: Elaboração própria

A seguir, serão apresentados os resultados e análises sobre cada um dos indicadores de governabilidade propostos.

3.1. Produção e aprovação de projetos de lei

Segundo Limongi (2006), os principais indicadores para caracterizar os governos parlamentaristas são a taxa de sucesso das iniciativas do Executivo, que é a proporção entre o que é aprovado sobre o total

enviado por este poder e a taxa de dominância que consiste na divisão das leis de iniciativa do Executivo pelo total de leis aprovadas no período.

Em seu estudo, Santos (1986) encontra evidências de paralisia decisória no Brasil, em 1963, isto é, às vésperas do golpe: a taxa de aprovação de projetos de lei chegou a 0,07 naquele ano, enquanto havia atingido os valores de 0,13, 0,13, 0,15 e 0,14, em 1959, 1960, 1961 e 1962, respectivamente.

Limongi (2006) identifica que, de 1988 a 2006, o sucesso do Executivo, considerando a aprovação durante o mandato do presidente que enviou as propostas, foi superior a 70%. As diferenças entre presidentes são pequenas e independem da sua base de apoio. Collor aprovou 65% dos projetos que submeteu, Itamar alcançou 66% e os demais presidentes ficaram acima dos 70%.

A taxa de dominância para o mesmo período é de 85,6%, também sem grandes variações entre os mandatos. Collor e Sarney atingem em torno de 77%, Itamar e Lula estão acima dos 90%, e FHC consegue 85%. Comparando com o período democrático anterior, o sucesso do Executivo, entre 1949 e 1964, foi de 29,5 %. Quanto às taxas de dominância, 39% dos projetos de lei aprovados foram de iniciativa do Executivo. As enormes diferenças entre os dois períodos decorrem do arcabouço constitucional (Limongi, 2006).

A partir dos dados sobre propostas de medidas provisórias, leis ordinárias, leis complementares, leis orçamentárias e emendas constitucionais, foram calculadas aqui três taxas:

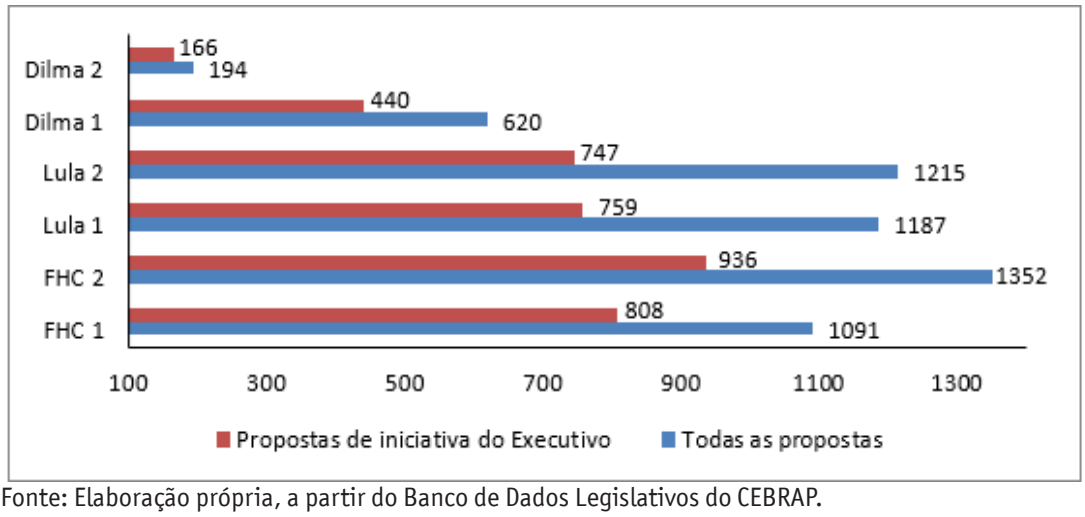
– de participação: percentual de projetos de inciativa do Executivo sobre o total de projetos tramitados;

– de dominância: percentual de projetos de iniciativa do Executivo aprovados em relação ao total de projetos aprovados;

– de sucesso: percentual de projetos de iniciativa do Executivo aprovados em relação ao total de projetos de inciativa do Executivo;

Os dados seguintes do gráfico 1 permitem a visualização do peso da participação do Executivo no conjunto das propostas que tramitam no Congresso

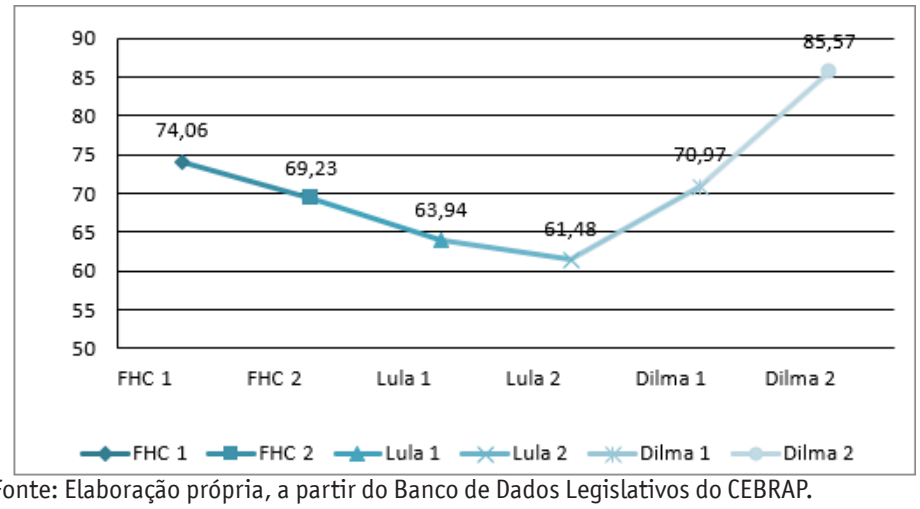
Gráfico 1: Número de propostas enviadas ao Congresso por mandato (1995 a 2016)



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

Em termos percentuais, a participação do Executivo em relação ao envio de propostas, em cada mandato está descrita no gráfico 2.

Gráfico 2: Taxa de participação do Executivo por mandato (1995 a 2016)

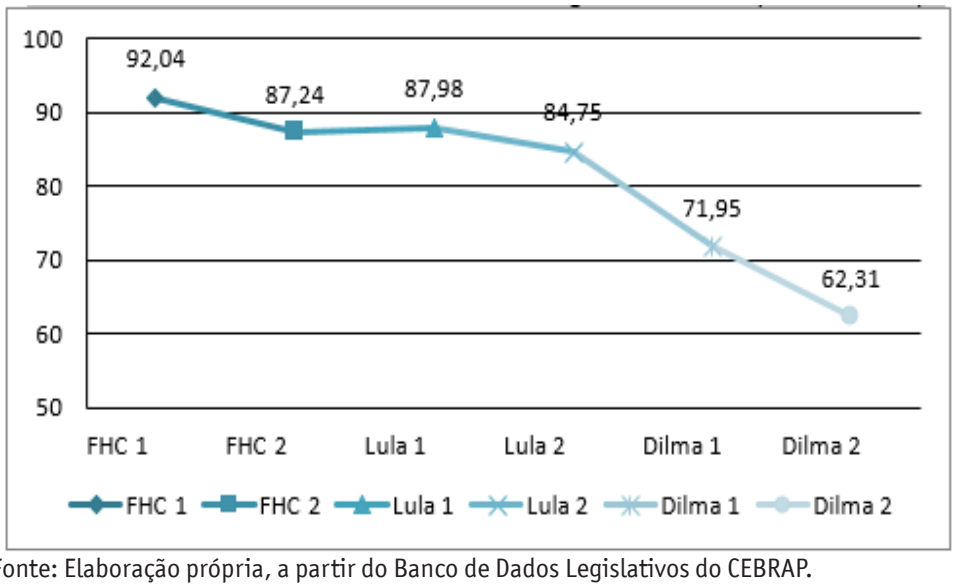


Fonte: Elaboração própria, a partir do Banco de Dados Legislativos do CEBRAP.

Apesar de FHC, em seu segundo governo, ter enviado uma quantidade maior de propostas ao Congresso, os números absolutos dele e de Lula, nos dois mandatos, não são muito destoantes, variando entre 750 e 930 projetos, em universos de 1100 a 1300, aproximadamente. Em termos percentuais, de FHC 1 a Lula 2 observa-se um movimento de decréscimo de participação do Executivo, indo de 74% para 61,5%. A partir de Dilma 1, contudo, notam-se dois novos fenômenos, ainda que se considere a saída da presidente antes do término regular do segundo mandato: i) a diminuição do envio de projetos ao Congresso, seja pelo Executivo ou pelos outros Poderes; ii) o aumento percentual de participação do Executivo, alcançando o patamar de mais de 85%.

Os resultados da taxa de sucesso, que consiste no percentual de projetos aprovados em relação ao total apresentado pelo Executivo, estão ilustrados no gráfico 3.

Gráfico 3: Taxa de sucesso do Executivo por mandato (1995 a 2016)

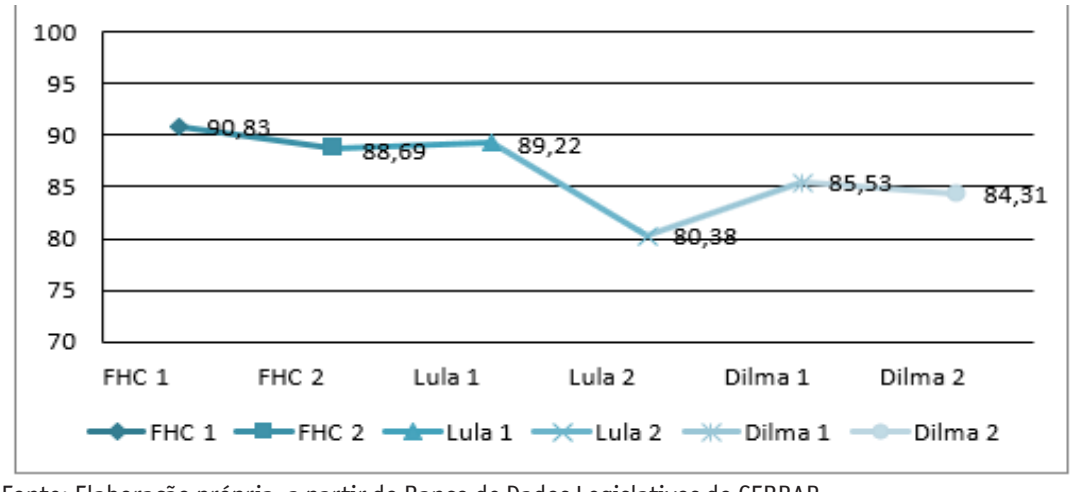


Fonte: Elaboração própria, a partir do Banco de Dados Legislativos do CEBRAP.

Como o objetivo aqui é comparar a força do Executivo na relação com o Legislativo, por mandato presidencial, interessa saber se o projeto enviado por determinado presidente foi aprovado durante o seu governo. Logo, os cálculos realizados aqui consideraram esse recorte. A partir dos dados acima, verifica-se um alto percentual alcançado por FHC 1 (92%), seguido por uma certa estabilidade no seu segundo governo e nos dois mandatos de Lula, oscilando entre 88% e 85%. A redução mais aguda ocorre em Dilma I, com 71,95%, fechando o seu segundo governo com 62,31%.

De acordo com o gráfico 4 que ilustra os projetos do Executivo aprovados em relação ao total de propostas aprovadas, que consiste na denominada taxa de dominância, temos a seguinte distribuição:

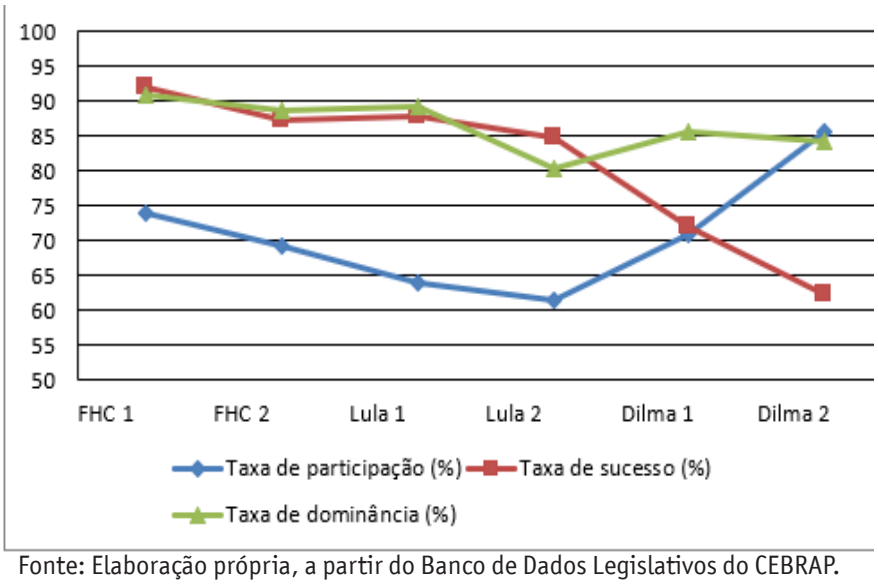
Gráfico 4: Taxa de dominância do Executivo, por mandato (1995 a 2016)



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

Conforme Limongi e Figueiredo já haviam previsto (2006), os dados demonstram a proeminência do Executivo na agenda legislativa, sendo responsável em todos os mandatos analisados pela autoria de mais de 80% dos projetos aprovados. A taxa mais baixa, mas não tão distante das demais, ocorreu no segundo mandato de Lula. O gráfico 5 sintetiza os resultados dos cálculos para as três taxas.

Gráfico 5: Taxas de participação, sucesso e dominância do Executivo, por mandato (1995 a 2016)



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

A análise do gráfico traz algumas revelações a respeito das taxas ali apresentadas. A de dominância não apresenta variações significativas entre os mandatos, permanecendo numa constante de valores expressivos, entre 80% e 90%, o que indica a manutenção de um padrão de alto peso dos projetos do Executivo no total de propostas aprovadas. Ou seja, o Congresso processa e avaliza muito mais os projetos do governo do que os seus próprios.

O gráfico permite também identificar outro fenômeno curioso: após o segundo mandato de Lula, as taxas de sucesso e de participação mudaram a direção do comportamento, invertendo as tendências que vinham tendo até então. A partir do primeiro governo Dilma, o Executivo aumentou sua participação no envio de propostas (taxa que vinha caindo) e reduziu o seu sucesso na aprovação (taxa que vinha aumentando). No final do segundo mandato de Dilma, esses valores foram especialmente significativos,

o que parece indicar uma situação em que o governo teria aumentado a sobrecarga de projetos sobre o Parlamento, insistindo pela implementação de sua agenda, tendo o Congresso respondido de maneira radical, travando cada vez mais a pauta do Executivo.

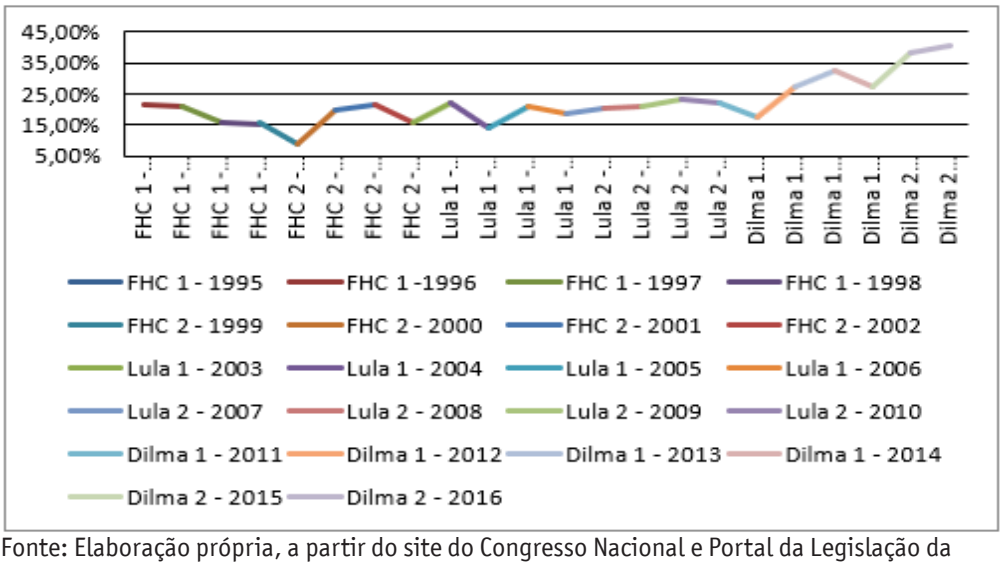
3.2. Vetos presidenciais

Os vetos representam situações em que a discordância entre o Executivo e o Parlamento acerca de determinado tema não foi solucionada durante o processo legislativo. Não havendo negociação, o conflito é levado, portanto, para a caneta do presidente, que tem a prerrogativa de se manifestar contrariamente ao conteúdo final que chega para sua aprovação.

Embora o veto integral sinalize a divergência em seu nível mais agudo, o parcial também é indicativo de impasse, podendo recair sobre dispositivos centrais do projeto. Sendo assim, ainda que em graus diferentes, as duas modalidades de veto implicam custos ao presidente perante o Congresso e, portanto, devem ser consideradas medidas sensíveis.

Nesse sentido, o veto pode ser entendido como caso extremo de dissenso entre os dois Poderes. Por essa razão, o indicador percentual de vetos – parciais ou integrais – de leis ordinárias e complementares foi calculado para o período de 1995 a 2016 no gráfico 6.

Gráfico 6: Percentual de vetos por ano (1995 a 2016)



Fonte: Elaboração própria, a partir do site do Congresso Nacional e Portal da Legislação da Presidência da República.

Os dados demonstram que, nos governos de FHC e Lula, o percentual de projetos vetados oscila entre 15,5% e 22%, aumentando paulatinamente de um mandato para outro. De Lula 2 para Dilma 1, há um aumento de 5 pontos percentuais, totalizando mais de 27% de projetos vetados. No segundo mandato, os vetos recaem sobre quase 40% dos projetos. Por ser uma medida extrema de interferência do presidente no processo legislativo, o aumento de vetos indica a ampliação da necessidade de recurso a essa ferramenta. Ou seja: nos mandatos Dilma, em especial no segundo, há indícios de maior dificuldade do Executivo em vencer as disputas no âmbito do Legislativo, seja por diminuição da base, desorganização da coalizão ou descoordenação entre governo e Parlamento. De todo modo, o fenômeno demonstra um abalo importante na força da presidente no Congresso.

3.3. Aprovação de medidas provisórias

A medida provisória é um tipo de ato normativo editado pelo presidente da República em situações de relevância e urgência, produzindo efeitos imediatos, mas com necessidade de aprovação do Congresso

para que continue a produzir efeitos. Logo, o Executivo tem especial interesse em sua rápida aprovação.

Após a edição da MP pelo presidente, o Parlamento pode manifestar sua discordância em relação à medida i) rejeitando-a; ii) não realizando a votação dentro do prazo constitucional, implicando a perda de sua eficácia; ou iii) alterando o texto de forma contrária aos interesses do Executivo. Logo, a partir dos dados brutos disponibilizados pelo Centro Brasileiro de Estudos Legislativos, buscou-se calcular o conflito entre Executivo e Legislativo em relação às medidas provisórias.

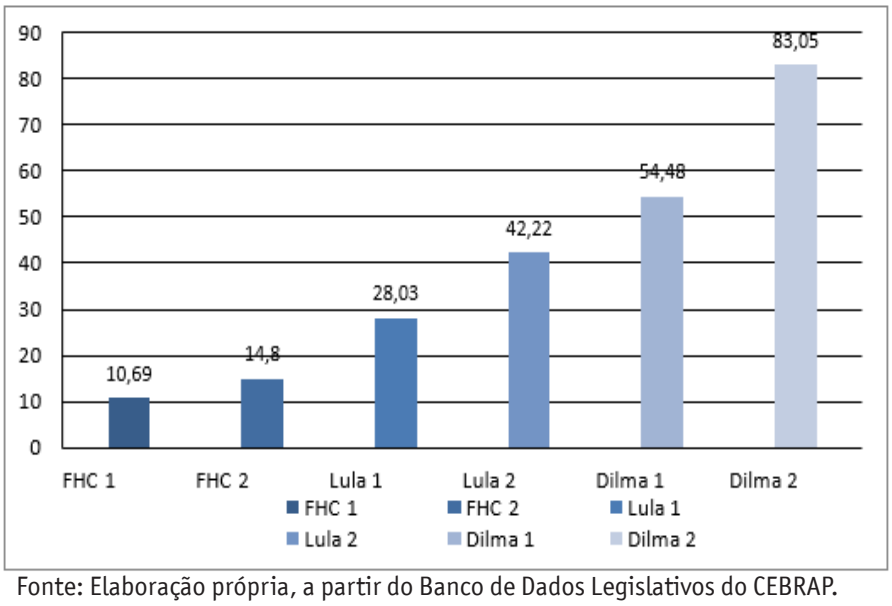
Para isso, propõe-se aqui um novo indicador, denominado "conflito nas medidas provisórias", a partir do somatório de dois fenômenos:

– Para captar a discordância do Legislativo em relação à posição do Executivo: MPs não votadas e as rejeitadas pelo Congresso.

– Para captar a discordância do Executivo em relação à posição do Legislativo: MPs vetadas pelo Presidente após voltarem do Congresso, integral parcialmente.

Somados os quantitativos de MPs enquadradas nas situações acima, em cada mandato, compara-se o resultado com o total de medidas enviadas por cada governo. A partir desse cálculo foram obtidos os seguintes percentuais, informado no gráfico 8.

Gráfico 8: Percentual de conflito em medidas provisórias (1995 a 2016)



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

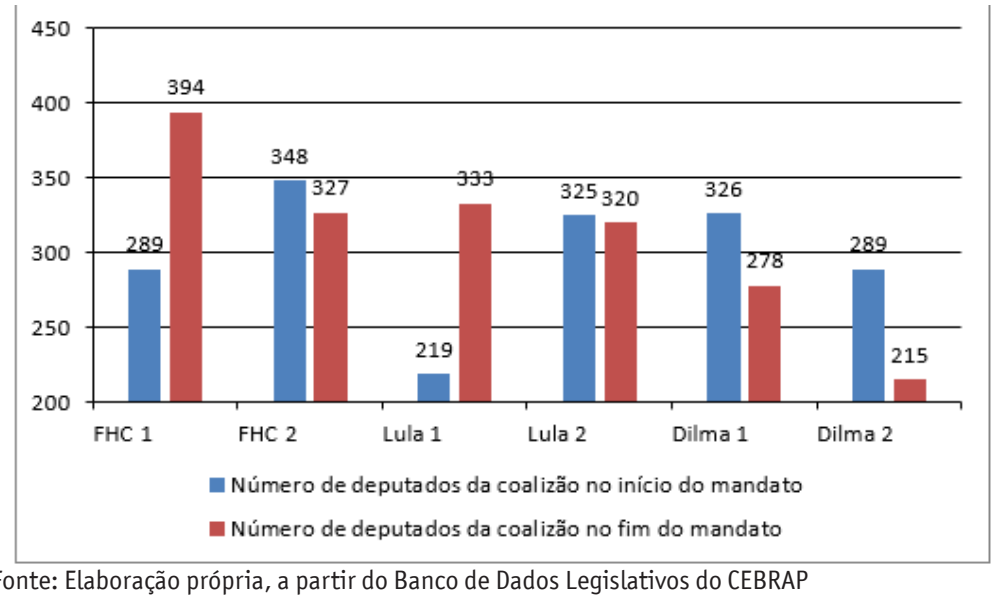
A partir desses resultados, observa-se que, do mesmo modo como ocorre com os vetos, há um aumento progressivo das situações de conflito ou de não negociação entre Executivo e Legislativo. No segundo mandato de Lula, o percentual supera 40%; em Dilma 1, há conflito em mais da metade dos casos, chegando a 83% em seu segundo mandato. Verifica-se, pois, um aumento importante de divergência entre os dois poderes nos governos Dilma 1 e 2.

3.4. Características da coalizão

Um dos indicadores mais básicos para a mensuração do apoio ao governo é o tamanho da coalizão. Grosso modo, esse dado indica com quantos parlamentares o Executivo pode contar para aprovar projetos de seu interesse e impedir o prosseguimento de propostas contrárias à sua posição. Evidentemente, o número puro de parlamentares não basta para a garantia do apoio, mas é pressuposto para o andamento das negociações.

Nesse sentido, segue o retrato do tamanho das coalizões governistas no início e no fim de cada mandato, de acordo com o gráfico 9.

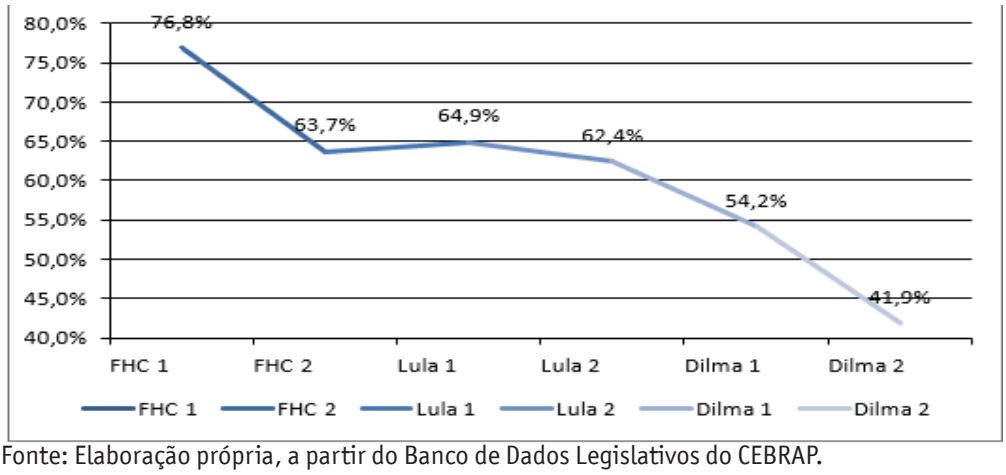
Gráfico 9: Número de deputados da coalizão, por mandato (1995 a 2016)



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

O gráfico 10, a seguir, compara o tamanho da coalizão no fim de cada mandato em relação ao total de deputados da Câmara no mesmo período.

Gráfico 10: Proporção entre o número de deputados da coalizão e o total de deputados, no fim dos mandatos (1995 a 2016)



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

Os números relativos ao fim dos mandatos merecem especial destaque por expressarem o nível de apoio que cada presidente conseguiu construir ao longo do seu governo. Nesse aspecto, é possível observar que os governos FHC e Lula concluíram seus dois mandatos com expressivo apoio parlamentar na Câmara dos Deputados, com condições de aprovar, inclusive, mudanças constitucionais, que requerem a votação favorável de 308 membros, ou seja, 3/5 dos parlamentares da Casa.

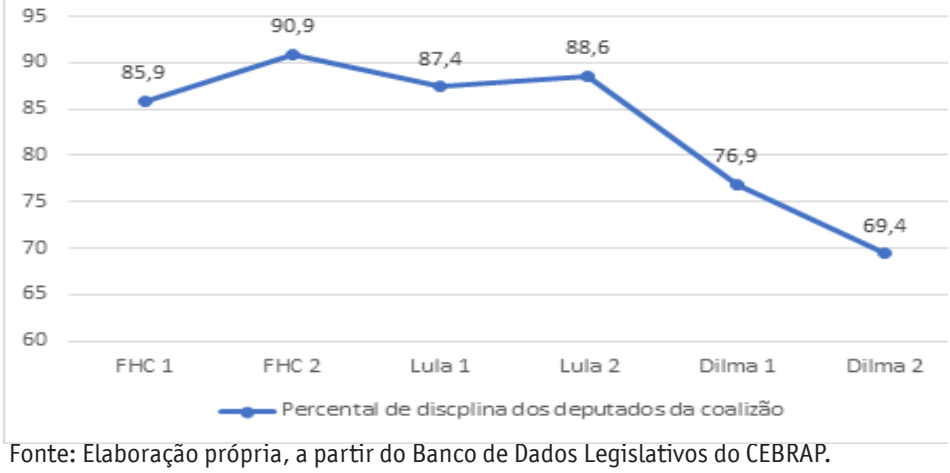
Dois fatos específicos chamam atenção. Em primeiro lugar, nota-se o aumento significativo da base no governo Lula 1, resultado da construção de novas alianças durante o mandato e da entrada do PMDB na coalizão, com todo o peso da sua bancada de 80 deputados. Além disso, vale ressaltar que, no fim do segundo mandato de Dilma, embora a base da presidente fosse composta oficialmente por 215 deputados – o que significa, portanto, que 298 não integravam a coalizão –, 367 votaram favoravelmente ao impeachment, demonstrando que Dilma não obteve apoio dos considerados "governistas" num momento crucial.

O comportamento individual dos parlamentares nas votações diz muito sobre a coesão interna e a coerência das posições dos partidos políticos, inclusive quanto a seguir (ou não) as orientações do governo. Sendo assim, a disciplina partidária, ou seja, a atuação dos membros após a orientação dos líderes, representa indicador fundamental para a mensuração do papel dos partidos na arena política.

Para os objetivos deste trabalho, portanto, interessa medir a disciplina dos partidos – em especial, os integrantes da base – em relação ao governo. Para isso, são utilizados os dados da disciplina dos deputados federais em relação à indicação do líder do governo em cada votação nominal, levando-se em conta as votações não unânimes e válidas. Uma votação é considerada unânime se: i) todos os líderes dos partidos indicaram o mesmo voto; ou ii) pelo menos 90% dos deputados presentes à sessão votaram da mesma forma. Uma votação é considerada válida, por sua vez, se pelo menos 50% dos deputados estiveram presentes à votação.

O cálculo é feito levando em consideração todas as votações nominais em que houve a indicação do líder do governo, visto que não é em todos os casos que a liderança manifesta posicionamento. Em seguida, divide-se o total de votações em que o parlamentar votou de forma disciplinada pelo total de votações em que o líder indicou um posicionamento. Desse modo, o percentual de deputados disciplinados diz respeito àqueles que votaram de acordo com a indicação do líder do governo, e o de indisciplinados, por sua vez, refere-se aos que votaram de maneira diferente da indicação do líder do governo. Os resultados estão indicados no gráfico 11, a seguir.

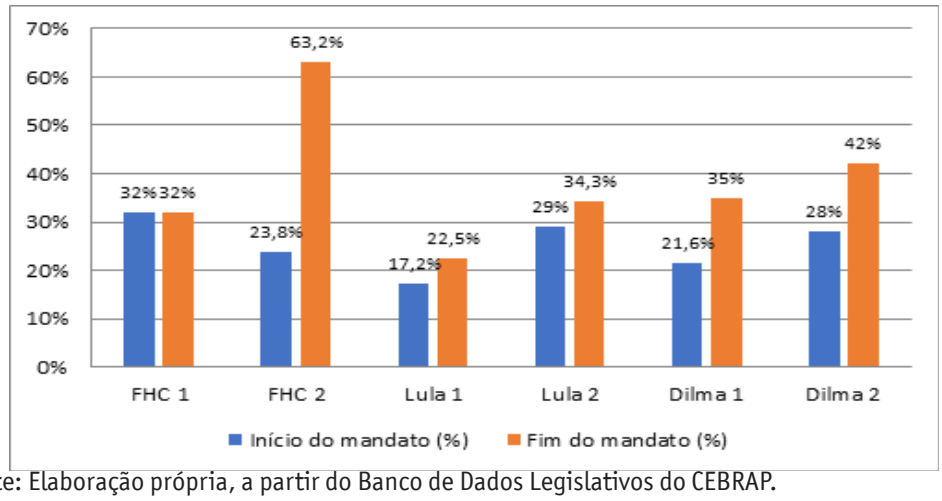
Gráfico 11: Taxa de disciplina da coalizão, por mandato (1995 a 2016)



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

Cotejando-se agora a disciplina da coalizão com o seu tamanho no fim de cada mandato, tem-se o seguinte quadro disposto no gráfico 12, a seguir.

Gráfico 12: Número de deputados e taxa de disciplina da coalizão ao final de cada mandato (1995 a 2016)



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

Os dados demonstram que Lula e FHC, em seus dois mandatos, apresentaram valores semelhantes para os dois indicadores relativos à coalizão, excluído aí o tamanho notadamente "fora da curva" da base no fim do primeiro governo de FHC. Entretanto, nos dois governos Dilma, há uma redução acentuada na disciplina e na quantidade de deputados da coalizão, chegando, no fim do seu segundo mandato, aos valores de 69,4 e 215, respectivamente.

3.5. Grau de coalescência

Nos sistemas presidencialistas, o presidente tem discricionariedade para distribuir os Ministérios, podendo convidar ou não outros partidos para compor o governo, ou nomear ministros sem envolvimento partidário (Figueiredo, 2006). O que se espera é que, quanto maior a proporcionalidade na composição do gabinete, mais disciplinado é o comportamento legislativo dos partidos da coalizão (Amorim Neto, 2000).

Os gabinetes presidenciais, no início e no fim dos mandatos, apresentaram a seguinte composição:

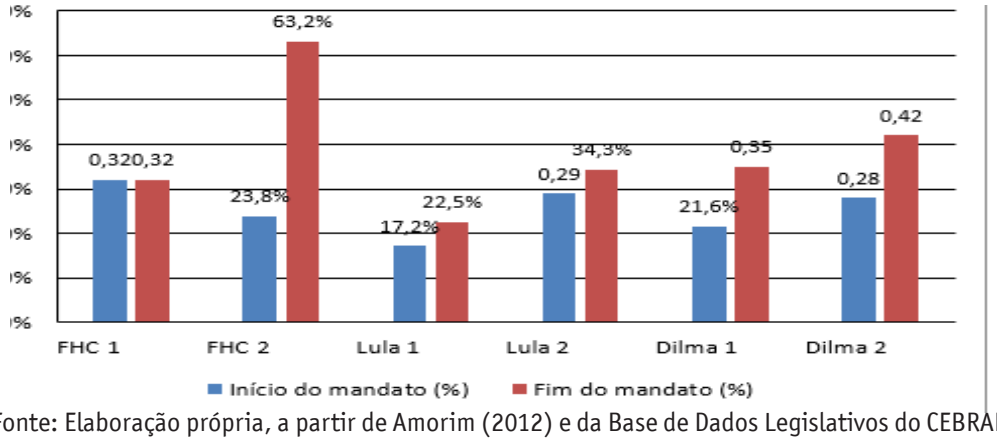
Tabela 2: Composição partidária dos gabinetes, no início e fim dos mandatos (1995 a 2016)

Mandato	Período	Partidos representados no gabinete
FHC 1	Início	PSDB-PMDB-PFL-PTB
	Fim	PSDB-PMDB-PFL-PTB-PPB-PPS
FHC 2	Início	PSDB-PMDB-PFL-PTB-PPB-PPS
	Fim	PSDB-PMDB-PPB
Lula 1	Início	PT-PSB-PDT-PPS-PCdoB-PV-PL-PTB
	Fim	PT-PSB-PCdoB-PV-PTB-PMDB-PP
Lula 2	Início	PT-PTB-PMDB-PV-PSB-PP-PCdoB
	Fim	PT-PMDB-PV-PSB-PP-PCdoB
Dilma 1	Início	PT-PMDB-PSB-PR-PP-PDT-PCdoB
	Fim	PT-PMDB-PSD-PR-PP-PDT-PCdoB-PRB
Dilma 2	Início	PT-PMDB-PSD-PR-PP-PDT-PCdoB-PRB-PTB-PROS
	Fim	PT-PP-PR-PDT-PCdoB-PTB

Fonte: Elaboração própria, a partir de Amorim (2012) e do Banco de Dados Legislativos do CEBRAP.

Outro dado interessante diz respeito ao percentual de ministros apartidários nomeados por cada presidente, conforme ilustra o gráfico 13.

Gráfico 13: Percentual de ministros sem filiação partidária, no início e no fim dos mandatos (1995 a 2016)



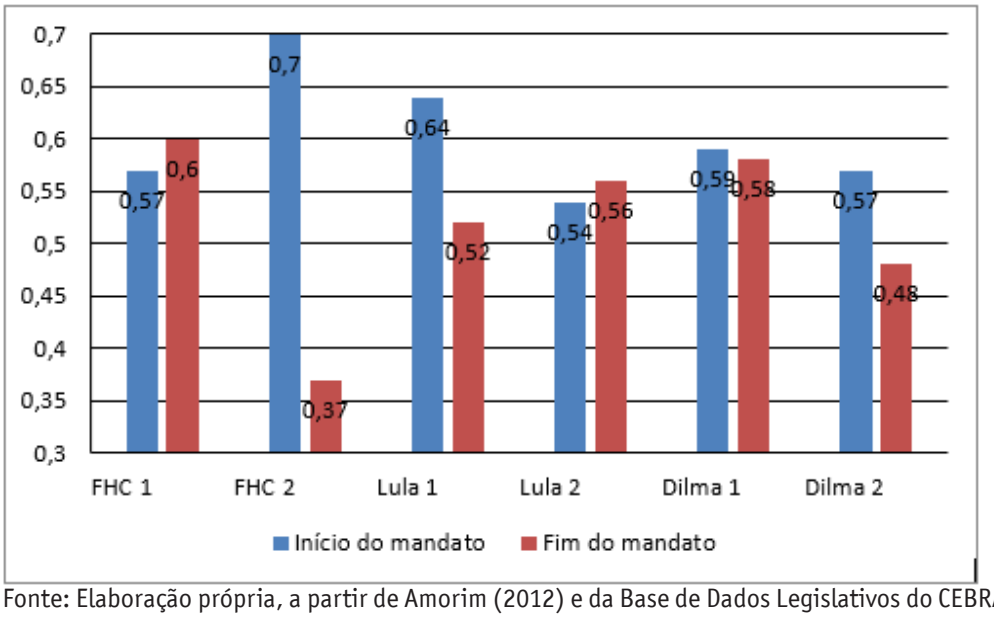
Fonte: Elaboração própria, a partir de Amorim (2012) e da Base de Dados Legislativos do CEBRAP.

No caso dos três presidentes, o fim dos seus segundos mandatos foi o período com o maior percentual de ministros sem filiação partidária. Provavelmente, isso se deve ao fato de não haver mais necessidade de construção de apoio parlamentar, por não ser mais possível a reeleição, o que lhes confere maior liberdade.

FHC, no fim do seu segundo governo, apresenta alto percentual de ministros sem filiação partidária (63,2%), contrastando enormemente com o valor no início desse mandato (23,8%). Em seguida, vem Dilma 2, que fechou o governo com mais de 40% de ministros sem partido. O mandato de Lula 1 foi o que se iniciou com o menor percentual de pastas chefiadas por quadros sem filiação partidária (17,2%), seguido por Dilma 1 (21,6%).

Calculando-se, finalmente, a taxa de coalescência no início e no fim de cada mandato, tem-se o seguinte quadro, de acordo com o gráfico 14.

Gráfico 14: Taxa de coalescência, por mandato (1995 a 2016)



Fonte: Elaboração própria, a partir de Amorim (2012) e da Base de Dados Legislativos do CEBRAP.

Mais uma vez, FHC, no seu segundo mandato, apresenta taxa bem destoante dos demais governos, iniciando com alta proporcionalidade (0,7) e fechando o governo com a metade do valor (0,37). Lula 1 também inicia o mandato com taxa expressiva (0,64), com um gesto de muita atenção à coalizão. O segundo menor valor de fechamento de mandato pode ser observado em Dilma 2 (0,48), indicando um gabinete que pouco espelhava o apoio que, em tese, o governo ainda teria na reta final pré-impeachment.

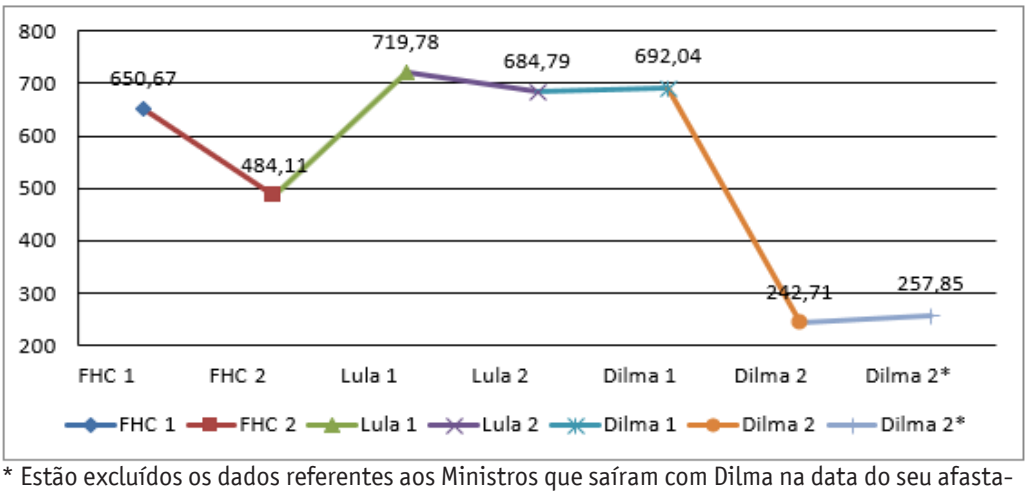
3.6. Rotatividade de ministros

A frequência de trocas de ministros pode ser entendida como indicativo do nível de instabilidade do governo. Para o andamento dos projetos, é importante que a direção ministerial sofra o mínimo possível de alterações. Se o presidente se vê diante da necessidade de fazer mudanças e, especialmente, se isso ocorre com frequência, tal fato costuma ser sinal de inconstância na composição da base ou dificuldade do governo em "segurar" seus ministros, que podem ter tido que entregar os cargos em decorrência de alguma crise.

Para melhor observação do fenômeno, verificou-se a frequência de troca de ministros por mandato. Foram excluídos os ministros interinos, que exercem função "tampão" até que se nomeie o titular. No caso de Dilma 2, como a presidente foi afastada antes do término do seu mandato, os cálculos foram feitos de duas formas: i) dividindo-se o tempo total de ocupação dos cargos pelo número de trocas, tal

como foi feito para os mandatos de todos os outros presidentes; e ii) desconsiderando-se os ministros que saíram na data do afastamento, descartando-se também os seus respectivos períodos de permanência no cargo, para que os resultados não fossem contaminados por esse fato. Ou seja, foram mantidos apenas os dados referentes aos ministros não exonerados em função da saída da presidenta. A consolidação dos dados está sintetizada no gráfico 15 abaixo.

Gráfico 15: Tempo médio de permanência dos ministros, por mandato (em dias, de 1995 a 2016)



* Estão excluídos os dados referentes aos Ministros que saíram com Dilma na data do seu afastamento.
Fonte: Elaboração própria, a partir do Banco de Dados Legislativos do CEBRAP.

Outro dado relevante para a medição do nível de estabilidade do governo é a rotatividade dos ministros responsáveis pela articulação com o Congresso. No decorrer dos seus mandatos, os chefes do Executivo alteram a estrutura ministerial, criando, extinguindo e fundindo pastas, e redefinem papéis em suas equipes. Esse fenômeno tende a ser mais comum nos órgãos de assessoramento direto ao presidente, integrantes da Presidência da República. Desse modo, a função de administrar a relação com o Legislativo é desempenhada por diferentes atores ao longo dos governos. A tabela 3 traz os nomes e as quantidades de ministros responsáveis por esse papel em cada mandato com o cálculo do seu tempo médio de permanência no cargo.

Tabela 3: Ministros responsáveis pela articulação com o Congresso, por mandato (1995 a 2016)

Mandato	Ministros	Quantidade e tempo médio
FHC 1	1. Eduardo Jorge: Secretaria Geral (1995) 2. Luiz Carlos Santos: Ministério Extraordinário para a Coordenação de Assuntos Políticos (1996) 3. Eduardo Graeff: Secretaria Geral (1998)	3 Ministros 486 dias
FHC 2	1. Eduardo Graeff: Secretaria de Relações Institucionais (1999) 2. Aloysio Nunes Ferreira: Secretaria Geral (1999)	2 Ministros 730 dias
Lula 1	1. José Dirceu: Casa Civil (2003) 2. Aldo Rebelo: Secretaria de Relações Institucionais (2004) 3. Jacques Wagner: Secretaria de Relações Institucionais (2005)	3 Ministros 486 dias
Lula 2	1. Tarso Genro: Secretaria de Relações Institucionais (2006) 2. Walfrido Mares Guias: Secretaria de Relações Institucionais (2007) 3. José Múcio: Secretaria de Relações Institucionais (2007)/ Alexandre Padilha: Secretaria de Relações Institucionais (2009)	3 Ministros 486 dias
Dilma 1	1. Antônio Palocci: Casa Civil (2011) 2. Luiz Sérgio Oliveira: Secretaria de Relações Institucionais (2011) 3. Ideli Salvatti: Secretaria de Relações Institucionais (2011)	3 Ministros 486 dias
Dilma 2	1. Pepe Vargas: Secretaria de Relações Institucionais (2015) 2. Michel Temer: Secretaria de Relações Institucionais (2015) 3. Ricardo Berzoini: Secretaria de Governo (2015)/ Jaques Wagner: Casa Civil (2015) 4. Lula:* Casa Civil (2016) / Jaques Wagner: Gabinete da PR (2016) *não chegou a assumir	4* Ministros 124 dias

Fonte: Elaboração própria, a partir de Lameiro (2014) e do Banco de Dados Legislativos do CEBRAP.

Durante os mandatos FHC 1, Lula 1 e 2 e Dilma 1, os presidentes tiveram três ministros responsáveis pela articulação com o Congresso. Em seu segundo governo, FHC realizou apenas uma troca, totalizando dois nomes. A maior rotatividade ocorreu no segundo mandato de Dilma, que teve 4 ministros em pouco mais de 17 meses de governo, sem contar Jaques Wagner, que também geria a relação com o Executivo, pela Casa Civil, embora a competência institucional fosse da Secretaria de Governo, chefiada por Ricardo Berzoini.

3.7. Fragmentação partidária

A negociação com o Legislativo torna-se mais difícil com a multiplicidade de partidos, podendo levar, no limite, à paralisia decisória. Isso decorre, em grande medida, do sistema proporcional, que tende a aumentar a polarização ideológica. Ainda que a fragmentação partidária por si só não conduza à ingovernabilidade, ela significa, no mínimo, maior custo de negociação.

Para a análise da fragmentação partidária, não basta contar o número de partidos, pois não seria razoável considerar que um partido com menos de 10 parlamentares tenha o mesmo peso, dentro do Congresso, que um partido com mais de 80 parlamentares, por exemplo.

Rae (1967) criou um índice para mensurar o grau

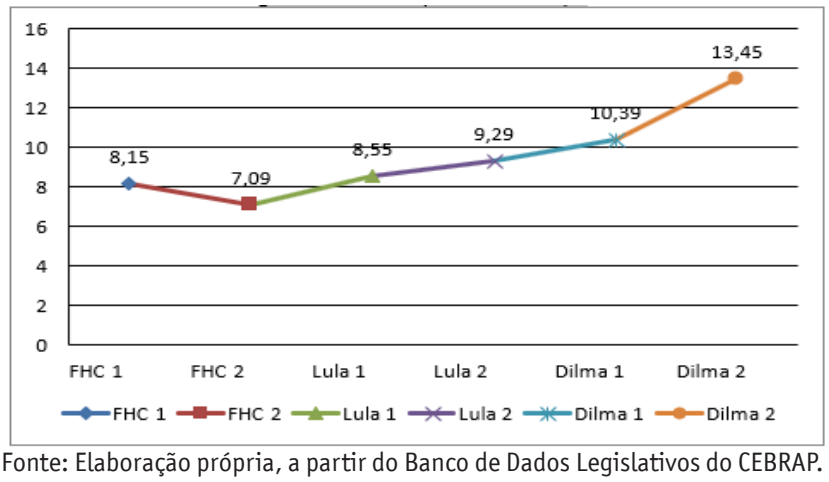
de dispersão de votos para qualquer eleição. Assim, quanto mais próximo de 1, mais fragmentado um sistema, e quanto mais próximo de 0, mais concentrado.

Laakso e Taagepera (1979) propuseram outro índice, que leva em conta o número de partidos e o grau de sua relevância (Nicolau, 2004), denominado "índice do número efetivo de partidos políticos" (NEP), calculado por meio da fórmula $1/(\sum pi^2)$, onde pi = percentual de cadeiras ocupadas por cada partido.

Considerando a Câmara dos Deputados, o Brasil desponta como um dos maiores casos de fragmentação partidária legislativa no mundo. LeDuc, Niemi e Norris (2002) identificam que, no ano 2000, a média de partidos efetivos em 138 países foi de 4,1. Durante a década de 1990, a média na América Latina foi de 3,6 (Sáez, Freidenberg, 2002). N contexto brasileiro, a média do número efetivo de partidos parlamentares na Câmara dos Deputados, entre 1990 a 2010, é de 8,8.

Realizando os cálculos para a situação da Câmara dos Deputados no início de cada um dos mandatos, tem-se o seguinte quadro disposto no gráfico 18.

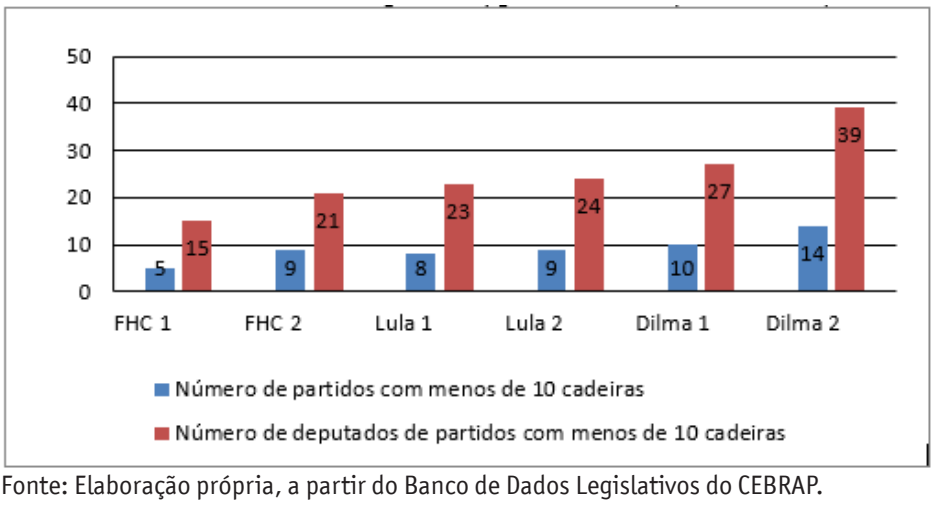
Gráfico 18: Número efetivo de partidos políticos, por mandato (1995 a 2016)



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

Outra maneira de visualizar a fragmentação poderia ser a contagem das cadeiras ocupadas por partidos com números muito baixos de parlamentares. Considerando, por exemplo, partidos com menos de dez deputados na Câmara, tem-se a seguinte situação, conforme o gráfico 19:

Gráfico 19: Número de partidos e de deputados de partidos com menos de 10 (dez) cadeiras na Câmara dos Deputados, por mandato (1995 a 2016)



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

Nos dois gráficos, observa-se clara tendência ao aumento da fragmentação a cada mandato. O número efetivo de partidos políticos (NEP) é menor em FHC 2, chegando a 7,09, e é relativamente parecido, embora crescente, em FHC 1 e Lula 1 e 2, oscilando entre 8,15 e 9,29. No primeiro mandato de Dilma, o índice é superior a 10, superando o valor de 13, em seu segundo mandato.

Em relação aos partidos com menos de dez deputados na Câmara, os valores são mais baixos em FHC 1 (5 partidos e 15 parlamentares), e seguem uma tendência crescente a partir de então, chegando a 10 e 27, respectivamente, em Dilma 1. No segundo governo Dilma, os números totalizam 14 partidos e 39 parlamentares. Nota-se, portanto, aumento crescente da fragmentação, em especial nos mandatos de Dilma, com números expressivos no seu segundo governo.

Isso significa que a presidente teve que lidar com um Congresso ainda mais pulverizado que os seus antecessores, o que implica naturalmente maiores custos de negociação e de gestão da relação com o Legislativo. É importante que se faça uma ressalva fundamental: embora a fragmentação partidária seja um fator que dificulta a negociação com o Congresso, ela não está sob o controle do governo. Isso equivale a dizer que se trata de uma situação dada, resultante das eleições, com a qual o Executivo tem que lidar, aumentando a demanda de habilidade política para enfrentá-la.

3.8. Regras orçamentárias

Para sustentarem coalizões majoritárias no Congresso e terem condições políticas de governar, os presidentes costumam fazer uso de um instrumento fundamental de negociação com o Parlamento: as emendas parlamentares. Isso ocorre não apenas no Brasil, mas em outros presidencialismos multipartidários em que o Executivo executa discricionariamente as iniciativas legislativas relacionadas ao orçamento.

Até 2014, o governo gozava de discricionariedade para executar ou não as propostas, tendo, portanto, condições de jogar com essa prerrogativa de acordo com suas necessidades de negociação com o Congresso. Naquele ano, contudo, o Executivo sofreu importante derrota. Com a sanção da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2014 e a posterior promulgação da Emenda Constitucional nº 86, de 2015, a regra foi profundamente alterada pelo Congresso, tornando obrigatória a execução das programações orçamentárias derivadas de emendas individuais, por meio da aprovação do denominado "orçamento impositivo".

Isso significou brusca redução da liberdade decisória do Executivo e, portanto, do seu poder de barganha com o Parlamento. A nova regra, em síntese, significa que a execução da lei orçamentária, em relação

às programações incluídas ou acrescidas por meio de emenda individual, tornou-se um dever do gestor, salvo em casos de impedimentos técnicos ou legais.

Além de aumentar a participação do Congresso na definição de políticas públicas, o governo sabia, desde sempre, que haveria fortes impactos no sistema político em termos de governabilidade, estabilidade e previsibilidade. O custo do apoio deveria aumentar, pois os parlamentares passariam a internalizar os ganhos eleitorais decorrentes da execução impositiva de suas emendas independentemente do apoio político ao presidente, e novos recursos seriam demandados para a construção e manutenção de maiorias legislativas (Rennó, 2013; Pereira Filho, 2013). Para Greggiani e Silva (2015), a mudança da regra foi resultado do descontentamento dos parlamentares com os baixos níveis de execução das emendas individuais, conforme demonstrou uma pesquisa realizada em 2013 com chefes de gabinetes de deputados. Nesse estudo, dois terços deles confirmaram ter havido aumento na dificuldade de liberação dessas emendas, um indicativo da insatisfação política.

A Emenda Constitucional foi aprovada com ampla margem no dia 10 de fevereiro de 2015, em segundo turno, por 452 votos a favor e 18 contrários, com apenas uma abstenção (Greggianin; Silva, 2015). Por ser relativamente recente, talvez ainda seja cedo para avaliar os efeitos da medida. No entanto, para os objetivos deste trabalho, o ponto central em relação ao orçamento impositivo é destacar a fragilidade do governo e de sua base naquele momento, que não conseguiu impedir a aprovação de proposta com tamanho potencial ofensivo aos seus interesses.

3.9. Resultado do hemograma

A partir dos processamentos de dados e das construções analíticas realizadas na seção anterior, chega-se ao seguinte resultado do hemograma da governabilidade dos governos FHC, Lula e Dilma que consiste no achado de pesquisa central deste trabalho e que estão dispostos na tabela 4.

Tabela 4: Resultado do hemograma da governabilidade

DIMENSÕES	INDICADORES	1ª menor governabilidade	2ª menor governabilidade	3º menor governabilidade
Produção e aprovação de projetos de lei	Taxa de participação*	Dilma 2	FHC 1	Dilma 1
	Taxa de sucesso	Dilma 2	Dilma 1	Lula 2
	Taxa de dominância	Lula 2	Dilma 2	Dilma 1
Vetos presidenciais	Percentual de projetos vetados	Dilma 2	Dilma 1	Lula 2
Aprovação de Medidas Provisórias	Taxa de conflito em Medidas Provisórias	Dilma 2	Dilma 1	Lula 2
Características da coalizão	Tamanho proporcional da coalizão	Dilma 2	Dilma 1	Lula 2
	Disciplina da coalizão	Dilma 2	Dilma 1	FHC 1
Grau de coalescência	Taxa de coalescência	FHC 2	Dilma 2	Lula 1
Rotatividade de ministros	Geral	Dilma 2	FHC 2	Lula 2
	Articuladores com o Congresso	Dilma 2	Dilma 1 Lula 2 Lula 1 FHC 1	FHC 2
Fragmentação partidária	Número efetivo de partidos políticos (NEP)	Dilma 2	Dilma 1	Lula 2
	Número de partidos com menos de dez cadeiras na Câmara	Dilma 2	Dilma 1	Lula 2
Regras orçamentárias**	Mudanças prejudiciais ao governo	Dilma 1 Dilma 2 ***	-	-

*Conforme abordado na seção anterior, é necessário cotejar o indicador com outros fatores para uma avaliação adequada da sua relação com a governabilidade. No caso analisado, desde o início de Dilma 1, a taxa de participação aumentou, enquanto a de sucesso diminuiu, o que indica dificuldade na relação com o Congresso, como já analisado anteriormente.
** Variável de natureza qualitativa.
***Dilma 1 (2013): aprovação da Lei de Diretrizes Orçamentárias 2014 (orçamento impositivo)
Dilma 2 (2015): aprovação da Emenda Constitucional no 86/2015 (orçamento impositivo).
Fonte: Elaboração própria.

Além das 8 dimensões e dos 13 indicadores, o quadro traz o ranking dos governos quanto ao fenômeno governabilidade. Este placar, elaborado a partir dos resultados calculados na seção anterior, leva em conta os seis mandatos presidenciais entre 1995 e 2016 (FHC 1, FHC 2, Lula 1, Lula 2, Dilma 1 e Dilma 2), destacando os três com menor nível de governabilidade em relação a cada indicador. Ou seja: em primeiro lugar, sempre está o governo com menor grau de governabilidade em função de determinado indicador; na segunda posição, encontra-se o mandato com o segundo menor valor; e, em terceiro, o governo com o terceiro menor nível.

O hemograma revela interessante variação no padrão de governabilidade na comparação entre os mandatos presidenciais. O nível de coordenação entre os Poderes e, portanto, a capacidade governativa do Executivo, não é constante, o que indica que o presidencialismo de coalizão não se comporta da mesma forma em todas as gestões.

De acordo com o resultado, dos 13 (treze) indicadores analisados, 11 (onze) demonstram pior comportamento no governo Dilma 2 (período de acirramento da crise política), dos quais 9 (nove) têm também o segundo pior resultado em Dilma 1. Quanto aos outros 2 (dois) indicadores, embora os primeiros colocados sejam mandatos diferentes dos de Dilma, o segundo pior resultado é observado no governo da presidente. Desse modo, o exame indica que, a partir de 2014, a relação entre Executivo e Congresso esteve mais comprometida do que nos mandatos anteriores.

4. Considerações finais

Este trabalho partiu da premissa de que a crise do presidencialismo de coalizão carece de uma explicação complementar ao que tradicionalmente é apresentado pela literatura especializada. Bem-informada por brasilianistas e nacionalistas, a concepção que foca exclusivamente os incentivos institucionais das arenas eleitoral e congressual está superada.

Seguindo tal perspectiva, adicionamos a vertente que cogita uma associação entre resultados políticos com o perfil presidencial e a atuação do núcleo central de governo. Para avançar no exame do fenômeno, elegemos como questão central a discussão sobre os fatores de natureza política e institucional que afetam a governabilidade do mandato presidencial. A hipótese apresentada sugere que os resultados políticos estão conectados ao estilo de governar de cada presidente, ou seja, a forma pela qual o executivo age e transaciona com as instituições e atores.

A construção da resposta teve como elemento-chave as ações do executivo e do legislativo comparadas no tempo. A análise utilizou como fonte o hemograma da governabilidade, metodologia que se mostrou útil para ilustrar a variação de resultados entre os mandatos presidenciais. Por que alguns governos apresentam resultados tão distintos se operam sob as mesmas regras? Explicações institucionais são suficientes?

A conclusão geral do estudo é que os resultados políticos da gestão do executivo nacional também estão associados com o perfil do presidente da República e do núcleo central de governo. Conforme a hipótese apresentada, os achados de pesquisa sugerem que de fato diferentes estilos de governar têm impacto nos níveis de governabilidade. O trabalho evidencia que o segundo mandato de Dilma é significativamente o de menor grau de governabilidade.

Como pressupõe uma parte da literatura, também verificamos empiricamente que o tamanho da coalizão impacta os custos de governabilidade. Até o início do segundo mandato, o governo Dilma possuía o gabinete mais extenso e heterogêneo ideologicamente em termos comparativos. A falta de capacidade de gerenciamento da coalizão tornou-se mais complexa com a saída do PMDB e com o aumento da taxa de rotatividade de ministros e cargos de confiança e de administração superior, em geral reservados aos partidos da base de sustentação.

Evidentemente, os outros governos enfrentaram problemas semelhantes, mas o que parece distinguir o segundo mandato de Dilma é a conjunção de sucessivas crises com sua dificuldade de renegociar as bases de apoio parlamentar. Com base na tipologia de Barber (1972), parece haver sinais de que FHC e Lula teriam perfil mais ativo-positivo, enquanto Dilma demonstraria traços de personalidade ativa-negativa, marcada pela baixa habilidade política, dificuldade para se ajustar a situações de crise e estilo de gestão mais rígido, inclusive aparentemente mais intolerante a práticas clientelistas. Esta análise das personalidades presidenciais, contudo, é bastante complexa e foge do escopo deste artigo, configurando rico objeto para futuros trabalhos.

Neste estudo, argumentamos que outras variáveis aqui não tratadas podem potencialmente afetar a dinâmica do presidencialismo de coalizão. Em grande medida, a composição do centro decisório foi diferente inclusive em cada um dos mandatos do mesmo presidente. Desse modo, é razoável supor que tal fator tenha repercutido no modus operandi de cada governo, em especial na articulação e coordenação política entre Executivo e Congresso, gerando reflexos nos níveis de governabilidade.

Ainda que as regras do jogo e as ferramentas gerenciais sejam as mesmas, os atores não representam as únicas peculiaridades de um governo. Cada presidente operou, por exemplo, dentro de um contexto específico, como o ambiente econômico e a geopolítica internacional, o que influencia as decisões dos atores e os resultados políticos.

Nesse sentido, as explicações institucionalistas e contextuais não rivalizariam com a aqui proposta, sendo, na verdade, complementares.

Referências bibliográficas

ABRANCHES, Sérgio. "Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro". *Dados – Revista de Ciências Sociais*, vol. 31, nº 1, pp. 5-34, 1988.

_____. *"Os ciclos do presidencialismo de coalizão"*. In: Ecopolítica Ensaios. Disponível em: http://sergioabranches.com.br/politica/118-crises-politicas-no-presidencialismo-de-coalizao. Acesso em 12 de julho 2018.

ALCANTARA SAEZ, Manuel; FREIDENBERG, Flávia. "Partidos políticos na América Latina". *Opin. Pública*, vol. 8, nº 2, pp.137-57, 2002.

ALESSANDRO, Martín; LAFUENTE, Mariano; SANTISO, Carlos. *The role of the Center of Government: A Literature Review*. Washington: IDB. (Technical Note, n. 581), 2013.

_____. *Gobernar para cumplir con los ciudadanos: el rol del Centro de Gobierno en América Latina y el Caribe*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo. (Nota Técnica, n.591), 2014.

AMES, Barry. "Electoral Rules, Constituency Pressures, and Pork Barrel: Bases of Voting in the Brazilian Congress". I*n: The Journal of Politics*, vol. 57, nº 2, pp. 324-43, 1995.

_____. *Os entraves da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2003.

_____. "Os entraves da democracia no Brasil: uma crise antevista?", In: *Folha de S. Paulo*. São Paulo, 22 de maio de 2016.

AMORIM Neto, Octavio. "Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil". *Dados – Revista de Ciências Sociais*, vol. 43, nº 3, pp. 479-519, 2000.

_____. "De João Goulart a Hugo Chávez: a política venezuelana à luz da experiência brasileira". I*n: Opin. Pública*, vol. 8, nº 2, pp. 251-74, 2002.

_____; COX, Gay; MACCUBBINS, Mathew. "Agenda Power in Brazil's Câmara dos Deputados: 1989-1998". In: World Politics, vol. 55, nº 4, pp. 550-78, 2003.

_____. "El pres*idencialism*o moderno en Brasil". In: LAZARO, J. Presidencialismo y Parlamentarismo*: América Latina y Europa Meridional. Ma*drid: CEPC, 2012.

AMORIM NETO, O.; SANTOS, F. "O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros". In: *Dados – Revista de Ciências Sociais*, vol. 46, nº 4, pp. 661-98, 2003.
ANASTASIA, Fátima; MELO, Carlos Ranulfo. "Accountability, Representação e Estabilidade Política no Brasil", In: F. L. Abrucio e M. R. Loureiro (orgs.). *O Estado numa era de reformas: os anos FHC*. Brasília: OCDE/OEA/Ministério do Planejamento, 2002.
_____; Mello, CARLOS Ranulfo de; SANTOS, Fabiano. *Governabilidade e Representação Política na América do Sul*. Rio de Janeiro/São Paulo: Fundação Konrad Adenauer e Ed. UNESP, 2004.
BARBER, James David. *The Presidential Character: Predicting Performance in the White House.* 2nd Edition. London: Prentice Hall International Inc, 1972.
_____. "Government Coalition and Legislative Effectiveness under Parliamentarism and Presidentialism". In: *British Journal of Political Science*, vol. 34, pp. 259-85, 2004.
_____; FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. "Partidos políticos e governadores como determinantes do comportamento legislativo na Câmara dos Deputados, 1988-2006". In: *Dados – Revista de Ciências Sociais*, vol. 52, nº 2, 2009.
FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. "Instituições e política no controle do Executivo". *In: Dados – Revista de Ciências Sociais*, vol. 44, nº 4, pp. 689-727, 2001.
Figueiredo, A. e F. Limongi. "Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária". In: *Dados – Revista de Ciências Sociais*, vol. 45, nº 2, pp. 303-44, 2002.
_____. *Executivo e legislação na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro, FGV: 1999.
_____. "Mudança constitucional, desempenho do Legislativo e consolidação institucional". In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 10, nº 29, pp. 175-200, 1995.
FONTES, A. P.; COÊLHO. D. B. "Impacto dos arranjos legislativos e eleitorais sobre as políticas públicas". In: *Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la Administración y las Políticas Públicas*, vol. 3, nº 3, pp. 39-70, 2019.
GREGGIANIN, Eugênio; SILVA, José de Ribamar Pereira da. "O Orçamento Impositivo das Emendas Individuais – Disposições da Emenda Constitucional nº 86, de 2015, e da LDO 2015". In: *Orçamento em discussão*. Brasília: Senado Federal/ Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle, 2015.
HERMAMN, Valentine; Mendel, Françoise. *Parliaments of the World: a Reference Compendium*. London: Inter-Parliamentary Union/De Gruyter, 1976.
IDEA. *Manual internacional IDEA sobre diseño de sistemas electorales*. Estocolmo: Idea, 1997.
LAAKSO, M.; & Taagepera, R. "Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe". In: *Comparative Political Studies*, 1979.
LAMEIRO, Camila Romero. "A Casa Civil e a coordenação governamental do Executivo Federal (1995-2010)". In: *CONSAD*. Brasília, 2014.
LASSANCE, Antonio. "Governança presidencial e desenvolvimento: o poder dos Presidentes". In: *PEIXOTO*, J. *Presidencialismo no Brasil: história, organização e funcionamento.* Brasília: Senado Federal/ Coordenação de Edições Técnicas, 2015.
_____; RICCI, Paolo. "Individualismo e partidarismo na lógica parlamentar: o antes e o depois das eleições". In: *POWER*, T.; ZUCCO, C. *O Congresso por ele mesmo: autopercepções da classe política brasileira*. Belo Horizonte: Editora UFMG. 2011.
LIMONGI, Fernando. "As bases institucionais do presidencialismo de coalizão". In: Lua Nova. Revista de Cultura e Política, vol. 44, pp. 81-106, 1998.
_____; FIGUEIREDO, Argelina C. "O processo legislativo e a produção legal no Congresso pós-Constituinte". In: *Novos Estudos* Cebrap, nº 38, Mar. 1995.
_____. "A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório". In: *Novos Estudos* CEBRAP, nº 76, pp. 17-41, 2006.

LEDUC, Lawrence; NIEMI, Richard G.; NORRIS, Pippa. "Comparing Democracies 2: New Challenges in the Study of Elections and Voting". London: Sage, 2002.
MAINWARING, S. *Sistemas Partidários em Novas Democracias: O Caso do Brasil*. Porto Alegre/ Rio de Janeiro: Mercado Aberto/FGV, 2001.
_____. *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization*. The Case of Brazil. Stanford: Stanford University Press, 1999.
MELO, Carlos Ranulfo. "As instituições brasileiras funcionam?". In: *Rev. Sociol*. Polít., pp. 199-203, Nov. 2005.
NEUSTADT, Richard. *Presidential Power and the Modern Presidents*. New York: The Free Press, 1990.
NICOLAU, Jairo. *Sistemas Eleitorais*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2004.
NORTH, Douglass. Structure and Change in Economic History. New York: W.W. Norton, 1981.
PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. "Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro". In: *Dados – Revista de Ciências Sociais*, vol. 45, nº 2, pp. 265-301, 2002.
PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy; RENNÓ, Lúcio R. "Opinião pública, estratégia presidencial e ação do congresso no Brasil: quem manda?". In: *Opinião Pública*, vol. 11, nº 2, pp. 401-21, 2005.
PEREIRA, Carlos; MELO, Marcus André. "The Surprising Success of Multiparty Presidentialism". In: *Journal of Democracy*. vol. 23, nº 3, p.156-70, 2012.
POWER, Timothy. "O presidencialismo de coalizão na visão dos parlamentares brasileiros". In: Power, T; Zucco, Cesar. *O Congresso por ele mesmo: autopercepção da classe política brasileira*. Belo Horizonte: EdUFMG, 2011.
RAE, Douglas W. *The Political Consequences of Electoral Laws*. New Haven: Yale University Press, 1967.
RENNÓ, L. "Críticas ao presidencialismo de coalizão no Brasil: processos institucionalmente constritos ou individualmente dirigidos?". In: L. Avritzer e F. Anastasia (orgs.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: EdUFMG, 2006.
RENNÓ, Lucio Remuzat; PEREIRA FILHO, Carlos Eduardo Ferreira. G*astos Públicos, Emendas Orçamentárias do Legislativo e Inclusão Dissipativa nos Municípios Brasileiros: 1998 a 2010*. Brasília, 2013.
RICCI, Paolo. "O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais?". In: Dados – Revista de Ciências Sociais, vol. 46, nº 4, pp. 699-734, 2003.
SANTOS, Fabiano. "Em defesa do Presidencialismo de Coalizão". In: Herman, K.; Moraes, F. (orgs). Reforma Política no Brasil – *Realizações e Perspectivas*. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2003.
_____; VILAROUCA, Márcio Grijó. "Political Institutions and Governability from FHC to Lula". In: *Democratic Brazil Revisited*. Pittburgh: University of Pittburgh Press, 2008.
SANTOS, Wanderley Guilherme dos. Sessenta e quatro: anatomia da crise. São Paulo: Vértice, 1986.
SANTOS, Fabiano. "Partidos e comissões no presidencialismo de coalizão". In: *Dados – Revista de Ciências Sociais*, vol. 45, nº 2, pp. 237-64, 2002.
SIAVELIS, Peter. "Formal and Informal Organization of the Executive Branch in Chile". *V Congreso Latinoamericano de Ciencia Politica*. Buenos Aires, 2010.

Notas:

1. Conferência proferida no "Seminário Internacional 30 Anos de Presidencialismo de Coalizão: Balanço e Perspectivas de Reforma", ocorrido em 16 de junho de 2016, em Brasília.

BLOOD TEST OF GOVERNABILITY IN BRAZIL: CHECKING THE HEALTH OF COALITIONAL PRESIDENTIALISM

ABSTRACT: This article investigates the Brazilian political-institutional crisis after 2014, marked by the tensions between the government and the Congress. For this purpose, we analyze governability from 1995 to 2016, which includes the two mandates of Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva and Dilma Rousseff. The work proposes the so-called "blood test of governability", composed by thirteen indicators and different data for the period. The results indicate different governing capacities in presidential administrations, with lower levels in Dilma's governments, especially in the second term. Faced with the theoretical framework of coalitional presidentialism, the research findings suggest the existence of a non-exclusively institutional explanation for the crisis.
Keywords: Coalitional Presidentialism; Governability; Institutions; Actors; Center of Government.