

Universidade de Brasília (UnB)  
Instituto de Ciência Política (Ipol)  
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGCP)

Daniel Marques Vieira

**POLARIZAÇÃO, ORÇAMENTO IMPOSITIVO E A FORÇA DO EXECUTIVO:**  
como as diferenças entre Executivo e Legislativo desafiam o poder do presidente

Brasília - DF

2026

Universidade de Brasília (UnB)  
Instituto de Ciência Política (Ipol)  
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGCP)

Daniel Marques Vieira

**POLARIZAÇÃO, ORÇAMENTO IMPOSITIVO E A FORÇA DO EXECUTIVO:**  
como as diferenças entre Executivo e Legislativo desafiam o poder do presidente

Pesquisa apresentada em  
cumprimento dos requisitos para  
obtenção do título de Mestre em  
Ciência Política.

**Orientador:** Prof. Dr. Arnaldo  
Mauerberg Junior

Brasília - DF  
2026

## RESUMO

Esta pesquisa visa analisar os desafios impostos ao presidencialismo de coalizão brasileiro pela combinação entre polarização partidária e o fortalecimento do Legislativo via orçamento impositivo. A investigação busca, em suas hipóteses, responder como a distância ideológica entre o Executivo e o Congresso afeta o sucesso do presidente e suas estratégias de negociação. Além disso, questiona se as ferramentas tradicionais de governabilidade permanecem eficazes diante de um cenário de crescente antagonismo político e redução da discricionariedade do governo na alocação de recursos. Trata-se de uma pesquisa introdutória em um novo paradigma político que emergiu no Brasil. A metodologia adotada foi quantitativa, com o uso de dados de posicionamento ideológico do Brazilian Legislative Surveys e de bases originais construídas a partir do Portal de Dados Abertos da Câmara (para sucesso e dominância do Executivo), de técnicas de raspagem de dados nos portais do Congresso (para vetos) e do Portal da Transparência (para execução financeira). As hipóteses foram testadas por meio de modelos de dados em painel com efeitos fixos estimados por Mínimos Quadrados Ordinários (MQO) com Erros-Padrão Robustos e Clusterização. Os resultados indicam que a distância ideológica exerce impacto negativo sobre o sucesso legislativo do Executivo. No entanto, a inclusão das Medidas Provisórias na análise atenua os efeitos da divergência institucional, sugerindo que o Executivo utiliza poderes de agenda fortes para contornar a polarização. Há indícios ainda de que a dominância do Executivo sobre a elaboração de leis não é completamente suscetível à divergência ideológica. Quanto ao uso de recursos, a pesquisa identificou, no período de 2015 a 2025, o distanciamento parece significar menor liberação de recursos. Conclui-se que o sistema político brasileiro está sob pressão multidimensional, onde a polarização encarece a governabilidade e as mudanças orçamentárias estruturais reduzem o sucesso do presidente.

**Palavras-chave:** presidencialismo de coalizão, presidencialismo multipartidário, polarização, ideologia partidária, emendas parlamentares, orçamento público.

## **ABSTRACT**

This research aims to analyze the challenges posed to Brazilian coalitional presidentialism by the combination of party polarization and the strengthening of the Legislative branch through the mandatory budget (orçamento impositivo). The investigation seeks to answer, through its hypotheses, how the ideological distance between the Executive and Congress affects the president's success and negotiation strategies. Furthermore, it questions whether traditional tools of governability remain effective in a scenario of growing political antagonism and reduced government discretion in resource allocation. This is an introductory study within a new political paradigm that has emerged in Brazil. The methodology adopted was quantitative, utilizing ideological positioning data from the Brazilian Legislative Surveys and original databases constructed from the Chamber of Deputies' Open Data Portal (for Executive success and dominance), data scraping techniques from Congressional websites (for vetoes), and the Transparency Portal (for financial execution). The hypotheses were tested using panel data models with fixed effects estimated by Ordinary Least Squares (OLS) with Cluster-Robust Standard Errors. The results indicate that ideological distance exerts a negative impact on the Executive's legislative success. However, the inclusion of Provisional Measures (Medidas Provisórias) in the analysis mitigates the effects of institutional divergence, suggesting that the Executive utilizes strong agenda-setting powers to circumvent polarization. There are also indications that the Executive's dominance over lawmaking is not entirely susceptible to ideological divergence. Regarding the use of resources, the research identified—between 2015 and 2025—that a wider ideological gap results in lower resource release. The study concludes that the Brazilian political system is under multidimensional pressure, where polarization increases the cost of governability and structural budgetary changes reduce presidential success.

**Keywords:** coalitional presidentialism, multiparty presidentialism, polarization, party ideology, parliamentary amendments, public budget.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>8</b>
<b>2 REVISÃO DE LITERATURA.....</b>	<b>11</b>
2.1 As ferramentas para o equilíbrio.....	11
2.1.1 Fatores institucionais e conjunturais.....	16
2.2 Aparente sucesso VS recentes mudanças.....	19
2.2.1 Mudança nas ferramentas: autoridade orçamentária.....	20
2.2.2 Regras Partidárias.....	26
2.2.3 Polarização partidária e a fragilização do centro.....	27
<b>3. DESENVOLVIMENTO TEÓRICO.....</b>	<b>28</b>
3.1 Hipótese da dificuldade gerada pela diferença.....	30
3.2 Hipótese da reação do Executivo com liberação de emendas.....	31
<b>4. MODELAGEM.....</b>	<b>32</b>
4.1 Modelagem H1.....	32
4.2 Modelagem H2.....	34
<b>5 ORIGEM E PROCESSAMENTO DOS DADOS.....</b>	<b>36</b>
5.1 Dados H1 - Impacto da diferença ideológica sobre o sucesso do Executivo.....	36
5.2 Dados H2 - Impacto da diferença ideológica sobre o pagamento de emendas discricionárias.....	47
<b>6 RESULTADOS.....</b>	<b>49</b>
6.1 Resultados H1: Impacto da diferença ideológica sobre o sucesso do Executivo.....	49
6.2 Resultados H2 - Impacto da diferença ideológica sobre o pagamento de emendas discricionárias.....	57
<b>7 DISCUSSÃO.....</b>	<b>59</b>
<b>8 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>62</b>
<b>9 REFERÊNCIAS.....</b>	<b>66</b>
<b>ANEXO I - DICIONÁRIO DE VARIÁVEIS.....</b>	<b>73</b>
<b>ANEXO II - ESTATÍSTICA DESCRITIVA.....</b>	<b>74</b>

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1 - Sucesso de Legislativo do Executivo (PLs, PLPs, PECs de autoria do Executivo aprovados e não aprovados por ano de proposição).....</b>	<b>37</b>
<b>Gráfico 2 - Sucesso de Legislativo do Executivo (incluindo MPs).....</b>	<b>37</b>
<b>Gráfico 3 - Situação dos vetos por ano (1995 a 2025).....</b>	<b>41</b>
<b>Gráfico 4 - Dominância do Executivo (PLs, PLPs, PECs e MPs transformados em lei por origem da propositura e ano de aprovação).....</b>	<b>42</b>
<b>Gráfico 5 - Distância ideológica entre Congresso e Planalto (1995-2025).....</b>	<b>45</b>
<b>Gráfico 6 - Gráfico de Efeitos Marginais (Regressão Quadrática do modelo 5, sem centralização da média).....</b>	<b>50</b>

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Ferramentas do “Executive Toolbox” e seus componentes instrumentais.....	14
Tabela 2: Fatores conjunturais e institucionais que podem influenciar o uso e a efetividade das ferramentas da “Executive Toolbox”.....	17
Tabela 3 - Número de vetos mantidos, proposições do Executivo aprovadas, e autoria das proposições transformadas em lei (1995-2025).....	44
Tabela 4 - Impacto da diferença ideológica entre Executivo e Legislativo sobre o Sucesso Legislativo (MPs excluídas).....	50
Tabela 5 - Impacto da diferença ideológica entre Executivo e Legislativo sobre o Sucesso Legislativo (MPs incluídas).....	52
Tabela 6 - Impacto da diferença ideológica entre Executivo e Legislativo sobre a manutenção dos vetos.....	54
Tabela 7 - Impacto da diferença ideológica entre Executivo e Legislativo sobre a dominância do Executivo.....	55
Tabela 8 - Impacto da diferença ideológica no pagamento de emendas (subset diário)....	57
Tabela 9 - Estatística Descritiva Base de Dados H1.....	74
Tabela 10 - Matriz de Correlação Base de Dados H1.....	74
Tabela 11 - Estatística Descritiva Base de Dados H2.....	75
Tabela 12 - Matriz de Correlação Base de Dados H2.....	75

## 1 INTRODUÇÃO

O sistema político brasileiro, estruturado pela Constituição de 1988, foi objeto de intenso debate acadêmico nas últimas décadas. Inicialmente visto com ceticismo devido à combinação de presidencialismo, federalismo e multipartidarismo fragmentado, o que, para autores como Mainwaring (1993), levaria inevitavelmente a paralisias decisórias, o modelo demonstrou uma surpreendente capacidade de governabilidade e estabilidade política.

Essa estabilidade foi explicada pela literatura através de desdobramentos do conceito de “presidencialismo de coalizão” (Abranches, 1988), operado por meio de uma "caixa de ferramentas" (Executive Toolbox) que permite ao presidente gerir a coalizão de apoio. Dentre essas ferramentas, destacam-se os poderes legislativos (como medidas provisórias), a autoridade de gabinete (distribuição de ministérios) e a execução orçamentária. Entretanto, a aparente consolidação desse modelo tem sido posta à prova por transformações recentes na conjuntura e nas instituições brasileiras.

A partir da segunda década do século XXI, o Brasil vivenciou mudanças estruturais profundas que desafiam a lógica tradicional do presidencialismo de coalizão. Institucionalmente, o Legislativo expandiu suas prerrogativas orçamentárias através das Emendas Constitucionais do Orçamento Impositivo (ECs 86/2015 e 100/2019), reduzindo a discricionariedade do Executivo. Conjunturalmente, observou-se um acirramento da polarização partidária e ideológica, dificultando a formação de maiorias estáveis e o diálogo político.

Diante desse novo cenário, em que o Executivo perdeu parte de suas "moedas de troca" orçamentárias e enfrenta um Congresso ideologicamente mais distante, impõe-se a necessidade de reavaliar a força do presidente. O problema orientador desta pesquisa é: como a polarização partidária e as mudanças nas regras orçamentárias afetam o sucesso do Executivo e suas estratégias de negociação legislativa?

A relevância deste estudo reside na necessidade de atualizar a compreensão sobre a dinâmica Executivo-Legislativo no Brasil. Enquanto a literatura clássica (Limongi, 2006; Pereira e Melo, 2012) focou na explicação da estabilidade e na

dominância do Executivo, o período recente afasta a ideia de um sistema político imutavelmente estável.

Há uma lacuna na literatura quanto à análise integrada de fatores institucionais (orçamento impositivo) e conjunturais (polarização). É crucial entender se as ferramentas tradicionais de governabilidade ainda são eficazes ou se o Executivo foi forçado a adotar novas estratégias para compensar a perda de apoio baseada apenas na convergência ideológica ou programática.

Este trabalho, que adota um viés exploratório, tem como objetivo geral analisar o impacto da distância ideológica entre o governo e o Congresso sobre a capacidade governativa do Executivo e sobre o uso de recursos orçamentários como moeda de negociação. De forma mais específica, se visa verificar se o aumento da diferença ideológica reduz o sucesso do Executivo, medido através da aprovação de leis, manutenção de vetos e dominância legislativa. O trabalho também terá como meta investigar se o Poder Executivo utiliza a liberação de emendas parlamentares discricionárias como estratégia compensatória para garantir apoio em cenários de alta distância ideológica.

Metodologicamente, esta pesquisa adota uma abordagem quantitativa e computacional, utilizando a linguagem de programação R para a coleta, tratamento e análise de dados. A estratégia empírica baseia-se na construção de bases de dados originais a partir do cruzamento de informações do Portal de Dados Abertos da Câmara dos Deputados, para aferir o sucesso legislativo; de técnicas de *web scraping* aplicadas aos portais do Congresso Nacional, para a análise de vetos; e do Portal da Transparência, para a execução financeira de emendas parlamentares. Para testar as hipóteses, foram estimados modelos de dados em painel com efeitos fixos por Mínimos Quadrados Ordinários (MQO) com erros-padrão clusterizados, utilizando dados de ideologia partidária dos *Brazilian Legislative Surveys* como principal variável explicativa.

Além desta introdução, esta dissertação está estruturada em outras cinco seções. A segunda seção apresenta a revisão de literatura, discutindo a "caixa de ferramentas" do presidente e as recentes alterações institucionais (orçamento impositivo) e conjunturais (polarização). O terceiro capítulo detalha o desenvolvimento teórico e as hipóteses de trabalho.

O quarto capítulo descreve a metodologia e a modelagem dos modelos econométricos. Na quinta seção, é apresentada a origem e a forma de processamento dos dados, incluindo a raspagem de dados e a construção das bases de sucesso legislativo e execução orçamentária. O sexto capítulo apresenta os resultados dos modelos econométricos aplicados para testar as hipóteses. Por fim, o sétimo capítulo discute as implicações dos achados para a teoria do presidencialismo de coalizão, seguido das considerações finais e discussão teórica dos resultados.

## 2 REVISÃO DE LITERATURA

A compreensão da dinâmica política brasileira após a promulgação da Constituição de 1988 exige revisar um debate acadêmico que transitou do ceticismo sobre as recém-criadas instituições à consolidação da tese da governabilidade estável. Historicamente, a ciência política buscou explicar como a combinação entre presidencialismo, multipartidarismo fragmentado e federalismo permitiu a formação de majorias legislativas e a manutenção da estabilidade política. O conceito de "presidencialismo de coalizão" surge, portanto, como um pilar central para entender como o Executivo gerencia o apoio político por meio de uma complexa "caixa de ferramentas" (Executive Toolbox). Esta seção revisita os marcos teóricos basilares desse modelo de equilíbrio e as moedas de troca utilizadas pelo presidente, preparando o terreno para a discussão posterior sobre como a polarização e o orçamento impositivo têm tensionado esses mecanismos tradicionais de governança.

### 2.1 As ferramentas para o equilíbrio

A estabilidade, ou instabilidade, do sistema político brasileiro e os elementos que contribuem ou atrapalham sua eficácia são tema de longo debate acadêmico. O modelo político brasileiro estabelecido pela Constituição de 1988 nasceu, na perspectiva acadêmica, sob suspeição. Como bem analisam Junior, Pereira e Biderman (2015), as primeiras análises sobre o tema refletiam uma visão negativa. Isso acontecia porque a base teórica naquele momento ainda partia de modelos analíticos criados visando destrinchar o multipartidarismo parlamentarista europeu, ou o bipartidarismo estadunidense. Nesse *framework*, a combinação do presidencialismo e do federalismo com o multipartidarismo dificultaria o entendimento entre os poderes Executivo e Legislativo, já que dificilmente o partido do presidente conseguiria eleger a maioria do Congresso (Linz, 1990; Mainwaring, 1993). Mainwaring (1993, p. 211) argumenta, por exemplo, que haveria alta tendência para a ocorrência de impasses (*deadlocks*) e uma ausência de ferramentas de resolução. Já Linz (1990) culpa a natureza "vencedor-leva-tudo" do presidencialismo, exacerbada em sistemas com fraca separação de poderes, pela intensificação da polarização política (p.85).

Essa visão fatalista sobre o presidencialismo multipartidário foi refutada posteriormente por outros autores. Em suas análises, Pereira e Melo (2012) reconhecem as limitações do sistema presidencialista multipartidário, mas concluem que, nas experiências latino-americanas, tal combinação conseguiu levar à estabilidade política. Os autores apontam a existência de determinadas ferramentas para garantir equilíbrio político, contornando impasses, instrumentos não identificados por Mainwaring.

Em resumo, os presidentes utilizam de “moedas negociais” para garantir a governabilidade. O uso constante dessas ferramentas para conferir estabilidade ao sistema, que, inicialmente, era considerado instável, é uma das principais características do “presidencialismo de coalizão”, termo cunhado por Abranches (1988). Para ele, o arcabouço institucional do modelo obriga o Executivo a firmar inúmeras alianças partidárias, admitindo maior diversidade ideológica. Em seu artigo seminal, Abranches já aponta, com outro nome, a existência dessas moedas negociais. Ele ressalta a negociação de cargos e de influência decisória. Essas “moedas negociais” com uso institucionalizado compõem a “Caixa de Ferramentas” (*Executive Toolbox*) do presidente da República, conforme termo utilizado por Raile, Pereira e Power (2011).

Por outro lado, apesar do sucesso do sistema político brasileiro, ele é, sim, suscetível à instabilidade. Os próprios Raile, Pereira e Power (2011) destacam a instabilidade do equilíbrio da coalizão como motivo da necessidade de o Executivo negociar novamente a cada proposta controversa a ser votada no Congresso. Além disso, o sucesso no desenho da coalizão dependeria da aplicação de uma estratégia efetiva pelo Executivo, com a tomada de decisão sobre diversos elementos: 1- a heterogeneidade e o tamanho da coalizão (número de partidos); 2- a proporcionalidade com o tamanho das bancadas partidárias no Congresso, no que seria chamado de “coalescência” e teria estimador elaborado inicialmente por Amorim Neto (2000); e 3- o volume de recursos distribuídos. O indicador desenvolvido por Bertholini e Pereira (2017) une esses elementos no Índice Sintético de Custos de Governo (ICG).

Na caracterização proposta por Chaisty, Cheeseman e Power (2018), a caixa de ferramentas é composta por cinco itens:

1- **Poderes constitucionais/legislativos:** apesar do conceito de “poderes constitucionais” ser mais amplo, os autores subdividem sua composição e focam a definição da primeira ferramenta na capacidade do presidente de pautar o debate legislativo. Esse poder é subcomposto por: autoridade de decreto (ADC), direito de introduzir legislação diretamente na assembleia, dispositivos de urgência e tramitação acelerada, prioridade de projetos do Executivo sobre projetos do Legislativo, direitos de emenda, vetos total e parcial, promulgação parcial, iniciativa exclusiva de legislação em certas áreas de política, poder de convocar a legislatura para sessões especiais e o poder de convocar plebiscitos ou referendos. “Quanto mais dominam a agenda legislativa, mais simples se torna gerir a coalizão pró-presidencial dentro da assembleia” (Chaisty; Cheeseman; Power, 2018, p. 85).

2- **Autoridade de gabinete:** relacionada como a principal forma de se formar uma coalizão, refere-se à distribuição ou realocação de ministérios e cargos públicos no Executivo a aliados. A autoridade de gabinete pode ser explicada a partir dos seguintes elementos: a alocação ou distribuição dos cargos (p. 219) e o tamanho do gabinete presidencial ou disponibilidade dos cargos (p. 122). A autoridade também é influenciada pelas regras eleitorais, pelo grau de relação entre o partido e seu programa político, e por necessidades de negociação federativa. Em um terceiro grau de análise, a autoridade de gabinete varia conforme o tamanho do partido do presidente, a heterogeneidade ideológica e a coalescência do gabinete.

3- **Poderes partidários:** é o poder do presidente no cargo de liderar e controlar o seu próprio partido, uma vez que rebeliões internas podem reduzir a capacidade governativa. Esse poder deriva do entendimento de que ao menos um partido terá vinculação com a liderança do presidente: o próprio partido dele. Esse poder pode variar de acordo com a importância do rótulo do partido para seus membros (p. 146), pela estrutura interna do partido que pode privilegiar ou não o eleito (p.148), pelo tamanho da bancada do partido do presidente no Congresso (p. 146), e pelo grau de heterogeneidade da coalizão (p. 164). Além disso, fatores conjunturais também têm influência, como a proximidade das eleições, a ocorrência de crises que aumentem a disposição de delegação de poderes ao presidente, e o sucesso de políticas públicas.

4- **Autoridade orçamentária:** o poder presidencial sobre os recursos financeiros do Estado também pode ser usado para atrair alianças. No Brasil essa ferramenta é muito estudada na figura das emendas parlamentares. Essa ferramenta é usada como ajuste fino para negociações pontuais ao longo do tempo, e se expressa como controle sobre a elaboração do orçamento (p. 185), a capacidade de veto ao orçamento aprovado pelo Congresso (p. 94), o controle sobre a execução orçamentária (p. 174) e o grau de discricionariedade do gasto (p. 174).

5- **Troca de favores:** O presidente opta em alguns casos, para conseguir aliados, em realizar trocas de favores, muitas vezes por meio de normas informais da política ou por negociações à parte das regras institucionais. Muitas vezes o uso dessa ferramenta acontece por meio de corrupção. O chefe do Executivo pode se comprometer a apoiar um aliado eleitoralmente em um momento posterior, conceder benefícios empresariais, conceder benefícios financeiros diretos (propina), ou se utilizar da patronagem para influenciar a nomeação de indicados políticos em empresas estatais e órgãos públicos. Doravante, a capacidade e necessidade do governante de se utilizar dessa ferramenta dependem do sistema eleitoral (p. 195), da abertura institucional e legal para corrupção e trocas de favores espúrias (p. 195), do tamanho da coalizão (p. 196), e da congruência entre a coalizão que possui ministérios e os apoiadores ao governo no Congresso (p. 197).

Nas tabelas abaixo sistematizamos as ferramentas, destacando na primeira aquilo que chamaremos de “componentes instrumentais” – elementos da ferramenta manipuláveis pelo chefe do Executivo. Incluímos uma coluna para diferenciar elementos interessantes para a análise do sistema brasileiro daqueles não previstos no nosso arcabouço institucional ou sem utilização registrada pela literatura.

**Tabela 1: Ferramentas do “Executive Toolbox” e seus componentes instrumentais**

<b>Ferramenta</b>	<b>Componentes instrumentais</b>	<b>O chefe do Executivo brasileiro tem controle sobre esse componente? Ele tem o uso registrado pela literatura?</b>
Poderes legislativos	Poder de Decreto	SIM

	Iniciativa Legislativa Exclusiva	SIM
	Controle sobre a Agenda Legislativa	SIM
	Convocação de Sessões Extraordinárias	NÃO
	Convocação de Plebiscitos e Referendos	NÃO
	Poder de Veto ou Promulgação Parcial	SIM
	Poder de Emendamento a projetos	NÃO
Autoridade de gabinete	Alocação e redistribuição de cargos	SIM
	Ajuste do tamanho do gabinete	SIM
Poderes partidários	Grau de heterogeneidade da coalizão	SIM
Autoridade orçamentária	Poder de elaboração do orçamento	SIM
	Capacidade de veto ao orçamento	SIM
	Controle sobre a Execução orçamentária	SIM
Troca de favores	Apoio eleitoral a aliados	SIM
	Benefícios empresariais	SIM
	Benefícios financeiros diretos	SIM
	Nomeações em estatais e patronagem	SIM

Fonte: Elaboração própria

Desse modo, o equilíbrio do presidencialismo de coalizão depende da gestão estratégica da "caixa de ferramentas" para evitar impasses decisórios. Contudo, a eficácia desses recursos é condicionada por variáveis institucionais e conjunturais que alteram os custos de governabilidade. Esse cenário fundamenta a discussão seguinte sobre como as transformações recentes desafiam a estabilidade do modelo.

### **2.1.1 Fatores institucionais e conjunturais**

Apesar da existência de ferramentas e estratégias para manutenção do apoio político, como vimos, fatores conjunturais e institucionais têm relevância na sustentabilidade do modelo do presidencialismo de coalizão. A efetividade da aplicação de ferramentas e estratégias não é, portanto, automática: depende de fatores que derivam das características do sistema político em si.

Nos países onde o modelo presidencialista multipartidário prosperou, três elementos principais estavam presentes, segundo Pereira e Melo (2012): 1- um Executivo forte com coalizões delegando poderes ao presidente; 2- a disponibilidade de "bens de coalizão" como moeda de troca por apoio, as ferramentas já abordadas; e 3- a existência de um modelo de freios e contrapesos robusto, no Judiciário, no Ministério Público, tribunais de conta (*accountability agencies*, no original) e na mídia. No Brasil, ressaltam os autores, a Suprema Corte tem desempenhado papel importante no balanceamento do sistema (p. 166).

Adicionalmente, para que a estratégia de coalizão prospere e os partidos aceitem delegar poderes ao Executivo, é necessária a existência de um centro político consolidado e de uma disposição dos partidos para deixar de lado suas diferenças ideológicas com o governante em busca dos benefícios de se compor o gabinete. Ou seja, são necessários partidos com programas pouco definidos ou com baixo apego ao seu programa (Abranches, 1988; Amorim Neto, 2000; Bersch; Lopez; Taylor, 2023; Raile; Pereira; Power, 2011).

O tema da importância das instituições sobre a formação de coalizões é visitado marginalmente por Spoon e West (2015), que focam sua análise na escolha dos partidos de entrar ou não em disputas eleitorais. Os dados não mostram influência

significativa da concentração de poder sobre a Presidência, dos limites de mandatos, ou do sistema federativo sobre a escolha de concorrer uma eleição como parte, ou não, de uma coalizão pré-eleitoral. A conclusão parece encontrar concordância na pesquisa de Albala (2021), que mostra que simplesmente um Poder Executivo com poderes reduzidos não é fator determinante para a duração de coalizões. Os dados de Spoon e West (2015) indicam que as regras eleitorais seriam um incentivo aos partidos maiores para participarem de coalizões pré-eleitorais na expectativa de receber cargos futuramente.

A pesquisa de Thürk, Hellström e Döring (2021) indica, em uma análise ampla (de 1945 a 2018, em 33 países, Brasil não incluído), que o ambiente institucional altamente polarizado e com mais possibilidades de veto pelos autores políticos aumenta os custos da coalizão, forçando a formação de gabinetes mais amplos.

Em sua análise, Chaisty, Cheeseman e Power (2018) também destacam fatores conjunturais como influenciadores da forma de uso das ferramentas e como relevantes para sua efetividade. Entre outros elementos, eles destacam a ocorrência de crises, como guerras e crises econômicas de origem externa, a natureza do sistema eleitoral quanto ao incentivo aos partidos e o sucesso eleitoral do partido do presidente nas eleições para o Congresso. Na segunda tabela, organizamos essas influências externas, institucionais e conjunturais sobre a efetividade e grau de uso da caixa de ferramentas do presidente. Sistematizamos os impactos listados por Chaisty, Cheeseman e Power (2018) e pelas demais referências. Excluimos da tabela o fator “proximidade das eleições” já que representa um fator sazonal, e não um bom indicador de alterações institucionais e conjunturais duradouras.

**Tabela 2: Fatores conjunturais e institucionais que podem influenciar o uso e a efetividade das ferramentas da “Executive Toolbox”**

<b>Fator conjuntural ou institucional</b>	<b>Ferramenta potencialmente afetada</b>
Crise provocadas por fatores externos	Poderes partidários
	Autoridade de gabinete

	Poderes Legislativos
Sistema eleitoral: incentivo ao voto partidário ou pessoal	Autoridade de gabinete
	Autoridade Orçamentária
	Poderes Legislativos
Natureza dos partidos: grau de rigidez do programa e da disciplina	Autoridade de gabinete
	Autoridade Orçamentária
Tamanho da bancada parlamentar do partido do presidente	Poderes partidários
	Autoridade de gabinete
Polarização partidária / centro político amplo	Autoridade de gabinete
Importância da marca/rótulo do partido (partidarização)	Poderes partidários
Independência do partido incumbente em relação ao presidente	Poderes partidários
Sucesso de Políticas Públicas	Poderes partidários
Fragmentação federal	Autoridade de gabinete
Popularidade do presidente	Autoridade de gabinete
Discricionariedade do orçamento	Autoridade Orçamentária
Estrutura institucional que conceda maiores poderes sobre o orçamento	Autoridade Orçamentária
Sistema eleitoral: foco no voto pessoal, ao invés do partidário	Autoridade Orçamentária
Disponibilidade de recursos financeiros (situação econômica do país)	Autoridade Orçamentária
Fragmentação partidária	Poderes Legislativos

## 2.2 Aparente sucesso VS recentes mudanças

A aplicação aparentemente efetiva dessas estratégias e ferramentas e uma visível estabilidade institucional pareceram trazer à academia alguma tranquilidade quanto à estabilidade do sistema político brasileiro, já que, após o impeachment de Fernando Collor de Mello, em 1992, todos os presidentes haviam conseguido construir maiorias no Congresso. O sucesso é descrito em textos que datam até 2012, quando Pereira e Melo (2012) falam do “surpreendente sucesso do presidencialismo multipartidário”. Segundo os autores, o presidencialismo de coalizão teve sucesso por anos não só no Brasil, mas também em outros países da América Latina e da Ásia.

Antes, Limongi (2006) havia argumentado que o arcabouço institucional brasileiro confere estabilidade ao sistema, operando de maneira similar às democracias parlamentaristas europeias consolidadas. Segundo o autor, o presidente brasileiro conta com o apoio sólido de uma coalizão partidária, por meio da construção de maioria. O plenário da Câmara é previsível e o presidente raramente é derrotado, argumenta. A visão se baseia no fato de que o governo saiu vitorioso em 91,3% das 842 votações consideradas na pesquisa. A disciplina média da base do governo era alta até então, atingindo 87,4%.

Limongi (2006) também argumenta que a estabilidade do sistema político brasileiro é visível no alto grau de dominância do Executivo, conforme estabelecido no arcabouço legal. Os dados trazidos pelo autor mostram o Executivo brasileiro com uma taxa de dominância expressiva e relativamente estável, em torno de 85,6% para o período pós-Constituição de 1988. Este índice seria comparável às taxas observadas em países de democracia avançada, especialmente as parlamentaristas europeias. Em muitas democracias parlamentaristas, ele explica, a taxa de dominância tende a se concentrar em torno dos 90% (a “regra dos 90%”). Então, Limongi estabelece em seu artigo como métricas para a estabilidade do presidencialismo brasileiro: a dominância do Executivo, calcada sobre a disciplina da base governista.

Não é só Limongi que aponta a dominância como indicador da preponderância do Executivo, seja em regimes parlamentaristas como em regimes presidencialistas. Pereira e Lima (2025) creditam essa preponderância na autoria das leis aos instrumentos legais definidos na Constituição, como a urgência, a delegação legislativa

(ferramenta pouco utilizada), as medidas provisórias e o poder de veto. São basicamente os poderes legislativos descritos na Tabela 1.

Apesar desse inicial otimismo, nos anos seguintes, a política brasileira começaria a dar sinais de que nem tudo estava funcionando conforme o previsto. Não só as ferramentas passaram por mudanças mas também o arcabouço institucional e a conjuntura política nacional, levando a transformações relevantes na estrutura do presidencialismo de coalizão brasileiro.

Segundo Abranches (2021), a hiperfragmentação do sistema partidário, observada a partir de 2010, tornou a governabilidade cada vez mais desafiadora, e o aprofundamento da polarização política, com o acirramento das disputas entre esquerda e direita, intensificou o clima de antagonismo e dificultou o diálogo político. Esse novo ambiente de tensão teria seu ápice no impeachment da presidente Dilma Rousseff 16 meses após a posse. Há ainda a posse de Jair Bolsonaro, que, em seu governo opta, em um primeiro momento, por tentar negar os mecanismos do presidencialismo de coalizão (Schreiber, 2019) e segue com uma série de ataques às instituições democráticas (Abranches, 2021). Tremores como esses revelam um sistema político não assentado em rocha sólida, mas sim sustentado por placas tectônicas em movimento. O papel das mudanças institucionais e conjunturais recentes (descritas posteriormente neste texto) sobre as ferramentas de coalizão segue um campo carente de estudos.

### **2.2.1 Mudança nas ferramentas: autoridade orçamentária**

Uma primeira mudança a ser descrita seria o padrão de utilização do “*pork barre*l” — a transferência de recursos geograficamente concentrados para beneficiar determinadas bases eleitorais. No caso do Brasil, a mudança institucional se concentrou nas emendas parlamentares (Limongi; Figueiredo, 2005; Pereira; Mueller, 2002). As emendas consistem em direcionamento de recursos por parlamentares durante o processo de análise da Lei Orçamentária Anual (LOA). Contudo, a necessidade de posterior liberação do recurso pelo Executivo transforma o mecanismo em moeda de troca por apoio a propostas legislativas. Trata-se de um dilema alocativo.

“Há, nessa situação, um efeito-substituição, com a troca de despesas propostas pelo Executivo por despesas propostas pelo Legislativo, deslocando-se parcela do poder decisório sobre o orçamento do Executivo para o Legislativo em um montante fixo de recursos.” (Mascarenhas, 2023)

Apesar das emendas terem valor pequeno em relação ao todo do orçamento público anual, elas equivalem a uma parcela significativa, e crescente, da verba livre para investimentos, sobre a qual há forte disputa.

O dilema da natureza das emendas parlamentares representa, para determinados autores, uma faceta da disputa entre os modelos presidencialista e parlamentarista, uma vez que a Constituição de 1988 é permeada por elementos de ambos os modelos (Santos; Gasparini, 2020).

O debate acadêmico também envereda na direção de avaliar os resultados da dispersão de recursos por meio das emendas parlamentares. Enquanto existem defesas que o uso das emendas leva à ineficiência alocativa e que é preciso maleabilidade no orçamento, outros autores destacam a ferramenta pelo panorama do federalismo fiscal (Almeida, 2021). Números mais recentes mostram indícios de que o direcionamento das emendas pelos parlamentares corresponde a fatores tanto técnicos como políticos (Medina *et al.*, 2023).

A pesquisa de Limongi e Figueiredo (2005) evidencia que a análise do uso das emendas parlamentares não deve ser centrada apenas nas emendas individuais, como alguns trabalhos anteriores. O texto também reforça a então discricionariedade do Executivo em privilegiar partidos aliados, restringindo o espaço da oposição para usar o orçamento para promover uma agenda alternativa.

A pesquisa de Graton, Bonacim e Sakurai (2020) indica uma relação positiva entre o apoio de um parlamentar ao Executivo em votações e o valor executado das emendas no ano seguinte, comprovando o uso das emendas como recompensa e, portanto, moeda de troca, por votos do governo. Além disso, os dados indicam que as emendas são usadas para conquistar o apoio pontual de parlamentares de partidos externos à coalizão do governo (que possuem ministério). Os dados de Graton, Bonacim e Sakurai (2020) consideram o período de 2000 a 2017.

Já Baião, Couto e Oliveira (2019) acrescentam que não só a relação do parlamentar com o Executivo Federal tem impacto no padrão de uso das emendas parlamentares. Na decisão sobre onde alocar o recurso, o congressista considera a relação partidária com o prefeito do município beneficiário. Deputados tendem a priorizar municípios onde obtiveram boa votação em eleições passadas e onde o prefeito é do mesmo partido. A pesquisa levanta a hipótese de que a cadeia de *accountability* entre eleitores e deputados pode ser fraca, levando os parlamentares a priorizar o apoio dos prefeitos em detrimento das demandas da população.

Mesmo considerando tais padrões, um novo cenário emergiu: o amparo legal das emendas como moeda de troca passou na última década por consideráveis mudanças, levando a uma série de pesquisas voltadas à reanálise de seus padrões de uso. Isso porque uma das principais transformações recentes da democracia brasileira é o gradual fortalecimento do Legislativo em relação ao Executivo, no processo orçamentário (Faria, Rodrigo Oliveira De, 2023; Santos; Gasparini, 2020). Esse processo é visível no deslocamento da atribuição de elaboração do orçamento, com uma transferência do modelo de preponderância do Executivo, para um modelo centrado no Legislativo (Mascarenhas, 2023). Trata-se de uma mudança de um modelo de orçamento autorizativo, com o Parlamento autorizando um conjunto de possibilidades de gastos ao Executivo, para um modelo impositivo, onde as definições do Parlamento representam aplicações mandatórias (Santos; Gasparini, 2020).

O processo de mudança institucional começa em 2011, quando o Congresso Nacional passou a buscar mecanismos para obrigar a execução de emendas, uma vez que a capacidade orçamentária do governo estava reduzida por consequência da crise econômica de 2008-2009 (Guimarães; Perlin; Maia, 2019, p. 36). A primeira tentativa de mudança ocorreu na discussão do projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) para 2012, quando um dispositivo que impedia o contingenciamento das emendas parlamentares individuais foi aprovado no relatório da Comissão Mista do Orçamento (CMO) (Brasil, 2011a, p. 3). Durante a discussão no Plenário, o texto foi substituído por uma reserva de 10% do orçamento de cada ministério para os restos a pagar. O artigo foi vetado e não se tornou lei (Brasil, 2011b).

Apesar do veto, tentativas de garantir o pagamento das emendas mesmo sem a concordância do Executivo se tornaram um padrão na apreciação dessa peça legal, discutida anualmente pelo Congresso, mostrando que, apesar das tentativas infrutíferas, o orçamento impositivo apenas aguardava o momento propício para se fixar no arcabouço institucional brasileiro.

Segundo Faria (2022), o fluxo de mudanças institucionais nas emendas parlamentares ganha força em 2013, com a eleição de Henrique Eduardo Alves (PMDB) para a presidência da Câmara dos Deputados. Tanto ele como seu sucessor, Eduardo Cunha (PMDB), tinham como compromisso de campanha avançar com a impositividade das emendas.

A obrigatoriedade de execução de emendas tornou-se realidade a partir da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2014 (Lei nº 12.919/2013), responsável por incluir excepcionalmente a impositividade de parte das emendas individuais. A regra foi inserida na Constituição Federal e se tornou perene no ano seguinte, por meio da Emenda Constitucional 86/2015, que impôs a execução das emendas individuais desde que limitadas a 1,2% da Receita Corrente Líquida (RCL).

De forma semelhante, a Emenda Constitucional 100/2019 tornou impositiva uma parcela das emendas das bancadas estaduais. Mas não só isso. A EC nº 100 impôs ao governo o dever de executar as programações orçamentárias discricionárias. Ou seja, é proibido de cancelar emendas e passa a ter a ser obrigado a anunciar e explicar eventuais não aplicações. O bloqueio do gasto segue sendo possível, mas sem a possibilidade de realocação da verba. O dispositivo impõe limitações às liberdades do Executivo de gerir o orçamento. Tanto que o governo pediu a revogação do dispositivo na Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 45 de 2024 (Brasil, 2024a).

Pelo texto das duas ECs do orçamento impositivo, a execução só não será obrigatória caso problemas de ordem técnica impeçam a aplicação. No mesmo ano, a EC 105/2019 daria maior liberdade para a transferência de recursos ao criar as “transferências especiais”, no que seria batizado anos depois pelos jornais como “emendas PIX” (CNN, 2024), por conta da característica dessas transferências de irem diretamente para os cofres do ente beneficiário, sem necessidade de justificção.

Importante destacar também que a parcela do comprometimento do orçamento com as emendas impositivas individuais foi elevada pela EC 126/2022. Se antes o limite era de 1,2% da RCL, a partir dessa regra, seria 2%. (Brasil, 2022b)

Couto, Arantes e Abrucio (2025) notam que essa ampliação do poder presidencial aconteceu em dois governos específicos: o de Dilma Rousseff e o de Jair Bolsonaro. Segundo esses autores, a fragilidade do Executivo (Dilma) e a abdicação de coordenação (Bolsonaro) permitiram que o Congresso ocupasse um espaço político antes exclusivo do presidente.

Se antes o Executivo poderia “escolher estrategicamente quais emendas de um político serão apropriadas ou engavetadas, apesar de ter sido aprovadas” (Pereira; Mueller, 2002), depois desse gradual processo de fortalecimento do Legislativo encontramos um espaço de manobra cada vez menor para que o Executivo utilize das emendas para negociar apoio. Para Pereira (2014), o orçamento impositivo não acaba com o uso das emendas ao orçamento em negociações políticas, mas eleva o “ piso mínimo” da barganha.

Os parlamentares internalizarão os ganhos eleitorais provenientes da execução impositiva dos recursos de suas emendas independentemente do apoio político ao presidente. Como consequência, novos recursos tendem a ser demandados para a construção e manutenção de maiorias legislativas, o que necessariamente levaria ao aumento do custo de apoio e dissipação de recursos. (Pereira, Carlos, 2014)

Dados do Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento (SIOP) organizados por Bassi (2023) mostram a execução financeira das emendas parlamentares sair de menos de 2% antes de 2016, e passar dos 60% em 2021, com estabilização acima de 50%.

Santos e Gasparini (2020) lembram, contudo, que, mesmo com a impositividade, o Executivo detém a prerrogativa de contingenciar os gastos. Para os autores, a impositividade, em vez de fortalecer o Legislativo, pode ter incentivado um sistema clientelista, com parlamentares focando em emendas individuais e se afastando das grandes decisões orçamentárias. Além disso, a criação das transferências diretas a estados e municípios, com as “emendas PIX”, reforça a tendência do Congresso de se concentrar em uma pequena parcela do orçamento.

A crescente impositividade pode explicar parcialmente outra mudança institucional posterior: a criação das emendas de relator, no que ficou conhecido como “orçamento secreto” — uma institucionalização de uma prática já antiga. Na pesquisa de Limongi e Figueiredo (2005), o hábito de se ocultar o verdadeiro padrinho das emendas já é descrito, mas se utilizando das emendas de comissão e de bancada. Porém, a crescente impositividade orçamentária e a contínua necessidade de o governo negociar apoio em sua base pode ter levado ao crescimento das alocações em outras modalidades discricionárias de emendas, novo centro do jogo político-orçamentário (Faria, Rodrigo, 2022; Mascarenhas, 2023).

Em outras palavras, o espaço para negociação foi transferido das emendas individuais para as emendas de relator. Com dois poréns: 1- se antes o governo poderia ter maior controle dos ajustes negociais com sua base, agora dependeria de uma negociação com o relator do orçamento e seu grupo político (Faria, Rodrigo, 2022); 2- a execução das emendas discricionárias se torna mais difícil para o Executivo, já que uma parcela crescente das emendas impositivas ocupa espaço orçamentário. Como pontuamos anteriormente, ao executar uma emenda discricionária, o governo renuncia a uma despesa de sua preferência. O efeito dessas mudanças no espaço negocial do governo, contudo, ainda não foi medido.

O longo processo de erosão das prerrogativas presidenciais que se acentuou em dois momentos de crise de coordenação política (os governos Dilma Rousseff e Jair Bolsonaro), leva à gênese do que Couto, Arantes e Abrucio (2025) denominam como “governo congressional”.

Depois do “orçamento secreto” ganhar a mídia, o arcabouço legal e institucional das emendas parlamentares passou a mudar mais rápido do que os estudos acadêmicos foram capazes de documentar. Então, para descrever as mudanças, recorreremos como referência a matérias de jornais e pesquisa documental. Ainda em 2022, em julgamento das Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPFs) 850, 851, 854 e 1014, o Supremo Tribunal Federal (STF) considerou que as emendas do relator-geral devem se destinar, exclusivamente, à correção de erros e omissões (Brasil, 2022a). Seguindo o padrão de deslocamento do espaço negocial visto com a expansão das funções das emendas de relator, com a impossibilidade de se usar

as emendas de relator, as emendas de comissão passaram a ocupar o espaço de negociação de *pork barrel* (Weterman, 2024).

A apuração jornalística de Weterman é confirmada ao se verificar os dados sobre a execução das emendas por tipo. Os dados do SIOP mostram também o crescimento das emendas individuais logo após a limitação judicial das emendas de relator.

Já em 2024, um cabo-de-guerra entre poderes levou a: 1- a suspensão pelo STF das emendas parlamentares impositivas até que o Congresso aprove novas regras de transparência (Brasil, 2024c); 2- a aprovação e sanção da Lei Complementar 210, de 2024, que estabelece regras de direcionamento e transparência para as emendas parlamentares (Brasil, 2024b); e 3- a liberação pelo STF da execução das emendas parlamentares condicionada à efetiva identificação dos parlamentares padrinhos de emendas, visando eliminar as “rachadinhas” das emendas coletivas já descritas anteriormente (Brasil, 2024c).

O importante a notar aqui, para entendimento do recorte de pesquisa aplicado é que outro espaço discricionário é encontrado após o espaço negocial do Executivo sofrer restrições.

### **2.2.2 Regras Partidárias**

Mesmo que a mudança nos poderes orçamentários do Executivo e Legislativo seja relevante e proeminente, não é difícil encontrar na literatura outras possíveis explicações para as dificuldades governativas recentes no Brasil. Precisamos lembrar das mudanças nas regras sobre os partidos políticos. O Brasil segue uma República marcada pelo multipartidarismo, mas reformas recentes impuseram limites aos partidos e apontam na direção da diminuição do número de agremiações.

A Emenda Constitucional (EC) nº 97 (Brasil, 2017) trouxe grande impacto ao sistema político brasileiro, com o fim das coligações proporcionais. A mudança na Carta Magna também restringiu o acesso ao fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão aos partidos com um mínimo de representação no Congresso Nacional. O resultado foi uma contenção dos partidos pequenos, incentivados agora a se unirem a outros, de forma a preservar seu financiamento,

propaganda e funcionamento. É um fenômeno apontado por autores (Fernandes Neto; Cunha, 2019) como resultado do acirramento político após o impeachment de Dilma Rousseff e dos escândalos de corrupção que ganharam a mídia, como a Lava Jato.

O resultado de tal reforma política foi o início do processo de redução do número de partidos com representação efetiva no Congresso Nacional. Em 2022 foram eleitos deputados federais de 23 partidos — quatro anos antes eram 30. Se as federações partidárias, inovação inserida na legislação em 2021 (Brasil, 2021), forem computadas como um único partido, o número de agremiações com deputados federais cairia para 19 naquele ano. Essa foi a primeira queda na fragmentação desde 1994, quando eram 18 legendas, número que tomou trajetória ascendente até o pico, em 2018.<sup>1</sup>

A redução no número de partidos resulta também de processos de fusões partidárias, que levam a um processo de aumento do tamanho médio das bancadas. Dados compilados por Abranches (Abranches, 2021) mostram redução do tamanho médio das bancadas dos cinco maiores partidos da Câmara, que foi de 81 deputados em 1994 para 43 em 2018. Contudo, se o levantamento fosse atualizado com os dados das eleições de 2022, mostraria uma reversão da tendência, com as cinco maiores bancadas da Câmara tendo uma média de 66 membros.

A reversão da tendência de fragmentação poderia até ser entendida como um facilitador da formação de coalizões, não fosse a crescente polarização partidária, que discutiremos a seguir.

### **2.2.3 Polarização partidária e a fragilização do centro**

Uma vez que a distância ideológica entre o governo e os partidos é relevante para a formação da coalizão (Amorim Neto, 2000; Bersch; Lopez; Taylor, 2023; Chaisty; Cheeseman; Power, 2018; Raile; Pereira; Power, 2011), um processo de polarização partidária representaria, logicamente, um risco relevante para a estrutura do presidencialismo de coalizão.

Pesquisa de Zucco (2009) mostra que, pelo menos até 2009, o Brasil vivia um momento de redução da importância da ideologia partidária no comportamento

---

<sup>1</sup> <https://www.camara.leg.br/deputados/bancada-eleicoes-anteriores>

legislativo efetivo. Os dados desse período parecem mostrar uma consolidação do centro político, com a participação no gabinete presidencial e a liberação de *pork* tendo efeitos relevantes sobre a atuação parlamentar. Segundo o autor, “os partidos perdem suas considerações ideológicas quando fazem parte do gabinete do presidente” (2009, p. 1087).

Posteriormente, parece haver uma reversão de tendências. Zucco e Power (2024) mostram que após o impeachment de Dilma Rousseff, a polarização ideológica entre partidos aumentou, presidentes se tornaram mais distantes do Congresso e o centro político se tornou cada vez mais vago. Os partidos de esquerda desaceleraram sua migração ideológica para o centro, e partidos mais à direita voltaram a se radicalizar, principalmente o Partido Liberal (PL), que deixaria sua posição de centro para se tornar a sigla de Jair Bolsonaro, o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e o Republicanos. O aumento da polarização não é mero detalhe entre os fatores que determinam o funcionamento do nosso sistema político. O fato é relevante porque a polarização e a posterior paralisia de decisões precedeu rupturas democráticas dos anos 60 e 70 no Brasil e no cone sul.

“As novas estimativas mostram que o presidencialismo de coalizão do Brasil está sob pressão e que as condições para seu funcionamento se deterioraram consideravelmente nos últimos 10 anos” (Zucco; Power, 2024)

As pesquisas disponíveis indicam que a alteração na ideologia partidária acompanha e responde a uma mudança geral na população. Dados do Estudo Eleitoral Brasileiro (Eseb) e do *Latin American Public Opinion Project* (Lapop), da Vanderbilt University, organizados e analisados por Fuks e Marques (2022) indicam que tem crescido entre os brasileiros a identificação com ideologias políticas, principalmente de direita.

Essa realidade representa um desafio aos governos, uma vez que o sucesso presidencial em sistemas multipartidários depende da congruência ideológica entre a coalizão do presidente e a do Plenário da Câmara (Pereira; Bertholini; Melo, 2023).

Com um cenário polarizado, o custo da coalizão aumenta e se obter uma maioria nominal no Congresso não se traduz necessariamente em governos congruentes.

### **3. DESENVOLVIMENTO TEÓRICO**

Ainda que as intensas mudanças institucionais no Brasil, como o orçamento impositivo, tenham comprovadamente alto impacto sobre a capacidade governativa do Executivo, as mudanças conjunturais dos últimos anos também não devem ser ignoradas. A análise dos fatos recentes nos faz crer que resumir o difícil ambiente para o Executivo à impositividade orçamentária pode ofuscar, indevidamente, outros fatores relevantes para o bom funcionamento das instituições. Entre os elementos importantes a serem verificados, razoavelmente esquecidos na agenda de pesquisa recente na ciência política, estão a solidez do centro e a polarização política.

Estudo de Zucco e Lauderdale (2011) indica a ideologia como um preditor de voto poderoso nos primeiros anos do retorno à democracia (administrações Sarney e Franco), mas que, nos governos seguintes, a dinâmica governo-oposição passou a ser mais importante na definição de como votam os parlamentares. Em contraste, no período de elaboração do estudo, quase todos os partidos já haviam compartilhado o poder, o que, na avaliação dos autores, pode ter contribuído para o declínio da influência da ideologia. Segundo o autor, nos dois primeiros governos Lula, cerca de 70% de todas as votações onde havia conflitos revelavam a clivagem governo-oposição. Porém, vale ressaltar a importância para os resultados do fato do controle do Executivo sobre a distribuição dos recursos estatais (p.364).

Mesmo para períodos anteriores, Limongi (2006) vai trazer dados indicando que as coalizões governamentais estão saudáveis e que “deputados filiados aos partidos que fazem parte da coalizão de apoio ao presidente seguem a recomendação de voto do líder do governo” (p.24).

A importância do fator governo-oposição como determinante para o comportamento dos parlamentares está suficientemente provada na literatura (Limongi, 2006; Zucco Jr.; Lauderdale, 2011). Há, contudo, mais a ser analisado: os fatos recentes da política brasileira, como o orçamento impositivo e a crescente polarização política e seus impactos na capacidade do governo de firmar sua coalizão mostram que

a *toolbox* do presidente e a diferença ideológica entre Executivo e Legislativo podem ter impacto superior ao inicialmente previsto. Prosseguindo ainda, os eventos recentes da política brasileira indicam que esses três fatores atuam de forma coordenada: o governismo como determinante para o voto no legislativo, mas influenciado tanto pela capacidade de negociação do presidente como pela diferença ideológica.

Considerando a idade dos estudos sobre esse tema e que é crescente a quantidade de dados passíveis de serem obtidos nos últimos anos sobre os mais diversos fatores dessa equação, sugerimos trazer esse tema de volta ao foco.

Chegamos, então, à nossa pergunta de pesquisa: como a polarização partidária tem afetado o Executivo, em seu sucesso e em suas estratégias de negociação? Essa pergunta dá origem a algumas hipóteses.

### 3.1 Hipótese da dificuldade gerada pela diferença

**Hipótese 1 (h1):** O sucesso do Executivo (dominância, sucesso legislativo e manutenção de vetos) **reduz** com a diferença ideológica entre o governo e a média ideológica do Congresso Nacional.

$$\text{Sucesso do Executivo} = f(\text{Diferença Ideológica entre Executivo e Congresso})(-)$$

O sucesso do Executivo, um conceito mais complexo que pode ser decomposto em vários fatores, será medido aqui com três *proxies* – variáveis observáveis e mensuráveis. As três são métricas clássicas da ciência política para se medir o sucesso dos governos.

A primeira *proxy* usada será a **dominância legislativa** do Executivo, ou seja, a porcentagem das leis que tiveram em sua origem proposições legislativas do governo. É, inclusive, uma das principais métricas usadas por Limongi (2006) em sua argumentação sobre a normalidade e comparatividade do sistema político brasileiro com democracias já bem estruturadas. A dominância pode ser medida com base na comparação de autoria dos projetos que se tornaram efetivamente regras jurídicas. Mas

também utilizaremos como indicadores o **percentual de manutenção dos vetos** e a **taxa de sucesso** do governo em aprovar suas proposições legislativas.

A análise conjunta desses três fatores foi desenhada com o objetivo de contornar algumas dificuldades em análises sobre a preponderância do Executivo apontadas por Gomes (2012), mais especificamente para ampliar a análise “dos tipos de proposições e de vias legislativas utilizadas” e tentar contornar “potenciais distorções causadas pela valorização da autoria como determinante único de liderança” (p.914).

### 3.2 Hipótese da reação do Executivo com liberação de emendas

Porém, é pouco provável que o Executivo fique parado ao encontrar dificuldades na negociação com os parlamentares. Muito se explora sobre as mudanças institucionais recentes na perspectiva de um Legislativo proativo em busca de expandir suas prerrogativas. Mas pouco é analisado em relação às investidas do Executivo para manter sua capacidade governativa. Temos como ponto de partida para elaboração dos nossos questionamentos a provocação feita por Guimarães, Perlin e Maia (2019): “A pergunta que se faz é: o presidente tem escolha? Não é compelido a formar coalizões com os partidos dispostos a isso?” (p. 43). Sendo assim, é esperado que os presidentes da República sigam buscando sua sobrevivência aplicando as ferramentas tradicionalmente aplicadas. Aqui entra nossa segunda hipótese:

**Hipótese 2 (H2):** O volume de liberação das emendas parlamentares discricionárias **umenta** conforme a diferença ideológica entre o governo e a média do Congresso Nacional. (Aqui, se espera coeficiente angular positivo.)

Descrevendo em forma de função:

$$\text{Pagamento de emendas discricionárias} = f(\text{Distância ideológica CongressoExecutivo})(+)$$

É importante justificar aqui a escolha feita por focar na liberação das emendas discricionárias, ignorando as impositivas. Consideramos para essa análise que o fenômeno da impositividade significou para o Executivo uma redução do seu espaço negocial em meio à perda da autoridade orçamentária para o Congresso. Para o

parlamentar, a emenda impositiva é um recurso visto como garantido. Restaria ao Executivo negociar com mais emendas discricionárias, ainda que em preços superiores ao período anterior ao da impositividade.

Porém, neste caso, os dados disponíveis são limitados, não havendo disponibilidade de conjuntos de dados públicos sobre o pagamento de emendas em períodos anteriores a 2015. Com essa barreira, na construção de nossas hipóteses, vamos focar nossa análise nos últimos 10 anos, o que já deve nos permitir um período considerável de análise.

## **4. MODELAGEM**

### **4.1 Modelagem H1**

Para se verificar a correlação entre a diferença ideológica e sucesso do Executivo, foi empregado um modelo de Regressão Linear Múltipla com efeitos fixos, estimado por Mínimos Quadrados Ordinários (MQO), também conhecido como OLS (*Ordinary Least Squares*). Para se isolar efeitos decorrentes das estratégias de cada governo, controlamos o resultado pelos efeitos fixos de governo.

Porém, é necessário considerar que, em dados com estrutura de grupo (como no caso das proposições legislativas agrupadas por governo), é altamente improvável que os erros sejam independentes entre as observações. Portanto, a modelagem tratará os governos como “clusters”, ou seja, um conjunto de observações em uma base de dados que compartilham influências não observadas ou características em comum, o que poderia indicar uma dependência ou correlação entre essas observações.

Observações pertencentes a um mesmo cluster tendem a compartilhar choques e características ambientais não observadas, gerando correlação intragrupo nos resíduos. A literatura econométrica adverte que a falha em controlar a correlação dos erros dentro do cluster pode levar a erros-padrão subestimados e intervalos de confiança ilusoriamente estreitos (Cameron; Miller, 2015).

Optamos pela estratégia de clusterização concomitantemente à inclusão de efeitos fixos uma vez que, embora a inclusão das dummies de governo controle uma parte da correlação dentro do cluster gerada por características constantes, a inclusão

de efeitos fixos geralmente não controla totalmente a correlação intragrupo e a heterocedasticidade (Cameron; Miller, 2015).

Como explicado anteriormente, usaremos três *proxies* para o sucesso do Executivo: sucesso legislativo, manutenção de vetos e dominância.

Estruturando os modelos econométricos, as hipóteses serão testadas com base nas seguintes equações. Primeiro, a equação linear pura para avaliar a correlação entre a diferença ideológica (*DifIdeo*) e o sucesso legislativo (*LegisSuc*) em determinado ano (*i*).

$$(1) \text{LegisSuc}_i = \beta_0 + \beta_1 \text{DifIdeo}_i + \delta_g + \epsilon_i$$

Em seguida, vamos adicionar controles para verificar se outras possíveis influências sobre o sucesso legislativo estão poluindo os resultados da diferença ideológica. Adicionaremos primeiro uma variável de controle conjuntural, ou seja, que não decorre de mudança legal ou institucional. Para isso usaremos a coalescência do gabinete do presidente (*CoalAjus*), utilizando o método de Maueberg e Pereira (2020), que leva em consideração que alguns cargos podem ser mais visados do que outros.

$$(2) \text{LegisSuc}_i = \beta_0 + \beta_1 \text{DifIdeo}_i + \beta_2 \text{CoalAjus}_i + \delta_g + \epsilon_i$$

Em terceiro lugar, vamos adicionar controles relacionados a mudanças institucionais recentes descritas na revisão de literatura deste trabalho. São elas: o grau de comprometimento do orçamento com as emendas impositivas, medido pela porcentagem da Receita Corrente Líquida (RCL) obrigatoriamente destinada ao pagamento de emendas (*ComproRCL*); e o tamanho médio dos partidos políticos (*MedPart*).

$$(3) \text{LegisSuc}_i = \beta_0 + \beta_1 \text{DifIdeo}_i + \beta_2 \text{ComproRCL}_i + \beta_3 \text{MedPart}_i + \delta_g + \epsilon_i$$

Finalmente, o modelo completo com todas as variáveis é representado por:

$$(4) \text{LegisSuc}_i = \beta_0 + \beta_1 \text{DifIdeo}_i + \beta_2 \text{CoalAjus}_i + \beta_3 \text{ComproRCL}_i + \beta_4 \text{MedPart}_i + \delta_g + \epsilon_i$$

O efeito fixo de mandato (termo) é representado por  $\delta_g$ . O termo de erro é  $\epsilon_i$ .

Porém, existe a possibilidade de que o efeito da diferença ideológica sobre o sucesso legislativo não seja totalmente linear. Isso poderia significar que pequenas diferenças geram efeitos diferentes sobre o Congresso do que grandes diferenças ideológicas. Para essa avaliação, incluímos uma equação de regressão não-linear, com o termo quadrático  $DifIdeo^2$ .

$$(5) \quad LegisSuc_i = \beta_0 + \beta_1 DifIdeo_i + \beta_2 DifIdeo_i^2 + \beta_3 CoalAjus_i + \beta_4 ComproRCL_i + \beta_5 MedPart_i + \delta_g + \epsilon_i$$

Para avaliar como a diferença ideológica afeta a manutenção dos vetos e a dominância do Executivo, os modelos para sucesso legislativo serão replicados, somente substituindo as variáveis dependentes por “*MantVetos*” e “*Dominancia*”, respectivamente. Para essas duas variáveis dependentes, manteremos o padrão de cinco modelagens: uma modelagem simples, uma com a variável de controle conjuntural, uma com variáveis de controle estruturais, uma com todas as variáveis de controle, e uma com a variável quadrática.

Para assegurar uma interpretação mais precisa dos coeficientes, optamos por realizar a centralização da variável independente de interesse (Diferença Ideológica) em torno de sua média, conforme a recomendação metodológica de Wooldridge (2009). Isso foi feito porque em especificações que incluem termos quadráticos, o coeficiente do termo linear captura o efeito marginal sobre a variável dependente apenas quando o valor da variável explicativa é zero. Dado que o valor zero não está presente na amostra, a interpretação isolada desse termo torna-se limitada. Ao utilizar os desvios em relação à média, o coeficiente linear passa a refletir a inclinação da curva no ponto médio da distribuição dos dados, conferindo maior clareza sobre a direção e magnitude do efeito médio. Além disso, centralizar as variáveis é útil para reduzir a multicolinearidade entre o termo linear ( $x$ ) e o termo quadrático ( $x^2$ ), o que melhora a precisão das estimativas.

Por razões de consistência analítica e para garantir a comparabilidade direta dos interceptos, esse procedimento de centralização foi aplicado uniformemente a todos os modelos, lineares e não-lineares, apresentados nesta seção.

## 4.2 Modelagem H2

Para testar a hipótese de que a liberação de recursos de emendas discricionárias aumenta com a distância ideológica entre o Executivo e o Congresso, foi especificada uma série de modelos de Regressão Linear por Mínimos Quadrados Ordinários (MQO). Todos os modelos foram estimados utilizando o subconjuntos de dados com o detalhamento dos pagamentos em categorias de emendas discricionárias.

Para a análise da execução orçamentária, foram estimados modelos de regressão linear cujos erros-padrão foram clusterizados por Governo. Esta técnica é essencial dado que as decisões de pagamento de emendas em semanas ou dias consecutivos dentro de uma mesma administração tendem a ser correlacionadas. A clusterização assegura que as inferências sobre a significância estatística da distância ideológica (*DifIdeo*) sejam conservadoras e válidas, mesmo diante da presença de autocorrelação e heterocedasticidade nos resíduos de cada período presidencial.

A variável dependente em todos os modelos é o logaritmo natural do valor total pago em um dia, transformado como  $\log(\text{ValPag} + 1)$ . Esta transformação ajuda a normalizar a distribuição da variável e a interpretar os coeficientes como variações percentuais. A elaboração dos modelos seguiu uma lógica incremental, partindo de especificações mais simples para outras mais complexas, para testar a robustez dos coeficientes de interesse. Para que as características particulares de cada governo não acabem por interferir nos resultados, incluídos o efeito fixo  $\delta_g$ .

Os dois primeiros modelos estabelecem a relação simples entre a distância ideológica e o pagamento das emendas.

$$(1) \ln(\text{ValPag}_{it} + 1) = \beta_0 + \beta_1 \text{DifIdeo}_{it} + \delta_g + \varepsilon_{it}$$

Em um segundo modelo, adicionamos uma variável de controle para isolar o efeito de fatores políticos que poderiam influenciar na liberação de emendas. Foi incluída variável

de controle para a coalescência do gabinete (CoalAjus), utilizando método de cálculo desenvolvido por Maueberg e Pereira (2020).

$$(2) \ln(\text{ValPag}_{it} + 1) = \beta_0 + \beta_1 \text{DifIdeo}_{it} + \beta_3 \text{CoalAjus}_{it} + \delta_g + \varepsilon_{it}$$

Em seguida, foi criado um modelo alternativo incluindo os mesmos fatores conjunturais da primeira hipótese: o tamanho médio dos partidos com representação na Câmara naquele ano (MedPart) e o comprometimento orçamentário com as emendas impositivas em relação à Receita Corrente Líquida (ComproRCL). Sua inclusão é crucial para testar a hipótese de que, com o aumento da impositividade, o Executivo precisa liberar mais emendas discricionárias para manter sua capacidade de negociação. O modelo verifica, portanto, o efeito da ideologia, controlando tanto pelo contexto político quanto pelo contexto de restrição orçamentária.

$$(3) \ln(\text{ValPag}_{it} + 1) = \beta_0 + \beta_1 \text{DifIdeo}_{it} + \beta_3 \ln(\text{MedPart}_{it}) + \beta_4 \text{ComproRCL}_{it} + \delta_g + \varepsilon_{it}$$

Por último, testaremos a regressão completa, com todos os controles anteriores.

$$(4) \ln(\text{ValPag}_{it} + 1) = \beta_0 + \beta_1 \text{DifIdeo}_{it} + \beta_3 \text{CoalAjus}_{it} + \beta_4 \ln(\text{MedPart}_{it}) + \beta_5 \text{ComproRCL}_{it} + \delta_g + \varepsilon_{it}$$

Para garantir a robustez dos resultados, optamos por implementar também um modelo com variável quadrática. O objetivo é verificar a existência de uma relação não-linear, o que indicaria alteração do efeito da distância ideológica sobre a liberação de recursos a partir de um certo ponto. Desconsiderar totalmente a possibilidade de relação não-linear poderia resultar em dados menos precisos.

$$(5) \ln(\text{ValPag}_{it} + 1) = \beta_0 + \beta_1 \text{DifIdeo}_{it} + \beta_2 \text{DifIdeo}_{it}^2 + \beta_3 \text{CoalAjus}_{it} + \beta_4 \ln(\text{MedPart}_{it}) + \beta_5 \text{ComproRCL}_{it} + \delta_g + \varepsilon_{it}$$

## 5 ORIGEM E PROCESSAMENTO DOS DADOS

### 5.1 Dados H1 - Impacto da diferença ideológica sobre o sucesso do Executivo

Para obter as informações necessárias para analisar a primeira *proxy* do Sucesso do Executivo, recorreremos aos bancos de dados públicos mantidos no portal de dados da Câmara dos Deputados<sup>2</sup>. Tanto a coleta de dados como a limpeza e preparação da base de dados foi feita utilizando software estatístico em linguagem “R”.

Foi necessário o cruzamento entre dois bancos de dados. O primeiro lista as proposições e seu atual estado (rejeitada, em tramitação, transformada em norma jurídica, etc). Foram coletados dados de proposições apresentadas entre os anos de 1995 e 2025. Foi utilizado método de download em massa de arquivos estruturados no formato CSV, disponibilizados diretamente pelo portal de dados abertos. O processo foi iterativo, percorrendo cada ano do intervalo temporal definido. Para cada ano, o script foi construído para unir dois conjuntos de dados distintos: os dados das “proposicoes” (contendo detalhes sobre cada matéria legislativa) e “proposicoesAutores” (contendo a vinculação entre cada proposição e seus respectivos autores).

Foi implementada uma rotina de armazenamento local em cache. Em seguida, os arquivos CSV armazenados localmente foram lidos e processados. O processo de definição do universo de análise envolveu dois estágios de filtragem sequenciais e cumulativos. A partir do conjunto de dados “proposicoes”, foi aplicada uma seleção para reter apenas as matérias legislativas de interesse primário para a análise, a saber: Projetos de Lei (PL), Projetos de Lei do Congresso Nacional (PLN), Projetos de Lei Complementar (PLP) e Propostas de Emenda à Constituição (PEC). Realizando esse procedimento, excluímos outras proposições irrelevantes para a análise por terem caráter infralegal, como requerimentos, resoluções e projetos de decretos legislativos. Também foi realizada uma filtragem para manter apenas as proposições que constam como “transformada em norma jurídica” como última situação. O script seleciona, desse modo, apenas as propostas que tiveram sucesso legislativo.

---

<sup>2</sup> <https://dadosabertos.camara.leg.br/>

Nesse caso, optamos, em um primeiro momento, por excluir as Medidas Provisórias, uma vez que, em anos recentes, a taxa de aprovação foi muito afetada por dinâmicas, como embates entre Câmara e Senado. (Moliterno, 2023)

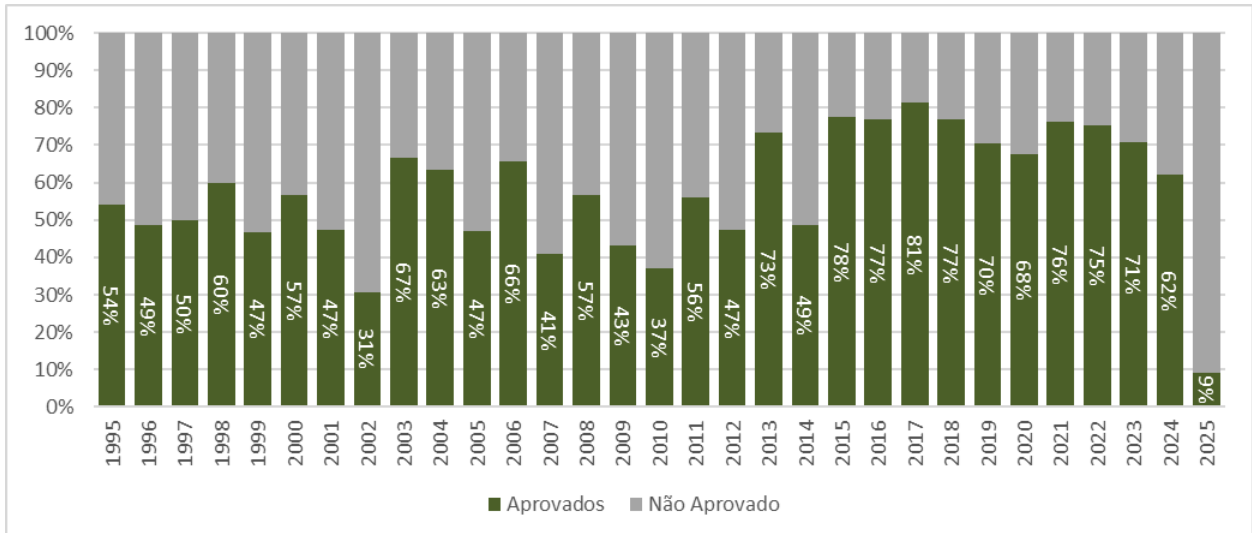
A segunda base de dados utilizada lista quais os autores de cada proposição. As informações desta foram juntadas à primeira para construir um banco de dados único. Para garantir que as proposições serão computadas apenas uma vez, foi realizado um filtro para que cada número de identificação de proposição só seja permitido na base uma única vez. Isso é importante já que a base de dados desagregada repete as proposições com mais de um autor, o que poderia inflar os dados da participação do Legislativo na produção de leis. Todos os órgãos do Poder Executivo são identificados com um único código de autoria, o que facilita a análise.

Ao final desta fase, obteve-se um conjunto de dados refinado, contendo apenas as proposições de autoria do governo federal dentro dos tipos selecionados.

Para consolidação dos dados, criou-se uma variável binária (booleana) chamada aprovada, que assume o valor TRUE se o código da última situação da proposição (ultimostatus\_idsituacao) for igual a 1140, código que, segundo o dicionário de dados da Câmara, corresponde a "Aprovada", e FALSE caso contrário.

Para cada ano, foram calculados o número total de proposições apresentadas pelo governo, o número absoluto de proposições aprovadas e a taxa de aprovação correspondente. A tabela a seguir descreve o conjunto de dados obtidos, levando em conta a exclusão das MPs da base de dados.

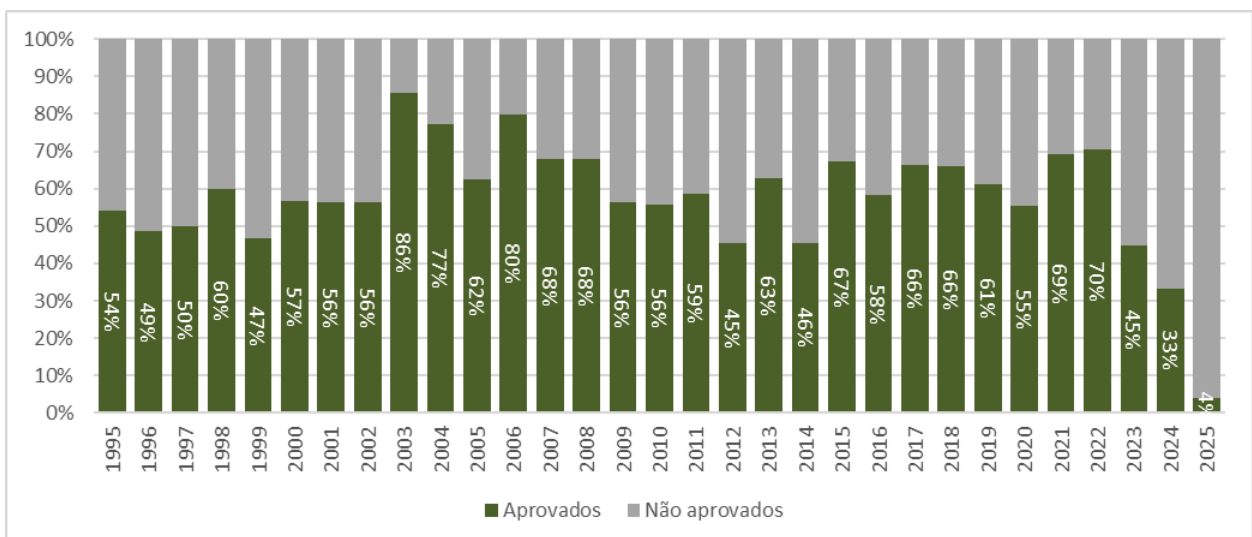
**Gráfico 1 - Sucesso de Legislativo do Executivo (PLs, PLPs, PECs de autoria do Executivo aprovados e não aprovados por ano de proposição)**



Fonte: Elaboração própria.

Em busca de uma descrição mais completa do fenômeno aqui a ser representado, também optamos por construir um banco de dados alternativo, mas, dessa vez, incluindo as medidas provisórias. Como veremos, essa mudança metodológica altera consideravelmente os dados.

**Gráfico 2 - Sucesso de Legislativo do Executivo (incluindo MPs)**



Fonte: Elaboração própria.

Vemos que a inclusão das MPs no cálculo muda substancialmente o resultado. Tanto com como sem as MPs, a média de aprovação anual da pauta do Executivo no período analisado é de 58%. Algumas tendências se mantêm, como a existência de um período de alto sucesso legislativo entre 2003 e 2008, o que corresponde ao governo Lula 1 e metade do governo Lula 2. Porém, em outros momentos a distribuição entre os períodos é alterada. Sem considerar as MPs, é possível indicar o ano de 2002, o último de FHC, como um período de dificuldades para a relação governo-Congresso. Porém, os dados indicam que o governo conseguiu contornar parcialmente a situação elevando sua taxa de sucesso a partir do uso das medidas provisórias.

Uma situação oposta é vista em 2024, quando o governo Lula 3 aparenta ter um sucesso acima de 60% em relação à sua pauta, índice que cai abaixo de 33% ao se considerar as medidas provisórias.

A magnitude dessas divergências motiva uma análise dupla, testando os dois recortes separadamente. Se for o caso, será possível avaliar se o mesmo fenômeno é explicativo das duas situações.

Para os dados sobre **manutenção dos vetos**, como não há base de dados bem estruturada na transparência ativa do Congresso, foi necessário aplicar um método mais complexo de raspagem de dados (*data scraping*), também se utilizando o R. O procedimento foi automatizado por meio de dois scripts distintos e complementares, projetados para extrair informações de diferentes seções e estruturas de portais do Legislativo, garantindo maior cobertura e robustez na coleta.

A primeira fase consistiu na identificação de todas as páginas web que continham os dados de interesse. Foram adotadas duas estratégias distintas. Para vetos mais recentes, o script buscou, nas páginas de vetos<sup>3</sup>, as URLs que correspondem às páginas de listagem de vetos do Congresso Nacional. Foram incluídas as páginas principais e as páginas de arquivo, como as seções dos vetos "com tramitação encerrada" e "em tramitação antes da RCN 1/2013". Foi aplicada uma função específica sobre cada uma dessas URLs para extrair os hiperlinks individuais que direcionam para as páginas de detalhe de cada veto.

---

<sup>3</sup><https://www.congressonacional.leg.br/materias/vetos>,  
<https://www.congressonacional.leg.br/materias/vetos/-/veto/encerradas/>,  
<https://www.congressonacional.leg.br/materias/vetos/-/veto/anteriores/>

Para a coleta de dados históricos (especificamente, o período de 1995 a 1999), que não se encontram em listagens diretas de vetos, foi empregada uma estratégia de automação da ferramenta de busca do portal do Senado Federal. O script usou URLs de busca parametrizadas, inserindo o ano de interesse e o termo "Veto Constitucional". De forma iterativa, o script navegou pelas páginas de resultados de busca para cada ano, extraindo os hiperlinks para as matérias individuais.

Ao final desta fase, obteve-se uma lista consolidada e unificada de URLs únicas, cada uma correspondendo a uma página de detalhe de um veto presidencial.

Para garantir a reprodutibilidade da pesquisa e evitar sobrecarga nos servidores do Congresso Nacional, foi implementada uma rotina de armazenamento local (*caching*). Antes da extração dos dados, o conteúdo HTML de cada URL identificada na Fase 1 foi baixado e salvo em um diretório local. O código foi construído de forma a preservar a codificação de caracteres original do documento e criar um repositório estático dos dados-fonte, permitindo que a fase de extração seja executada múltiplas vezes sem a necessidade de novas requisições à rede.

A extração de informações foi realizada a partir dos arquivos HTML armazenados localmente. Novamente, duas abordagens de *parsing* foram utilizadas para lidar com as diferentes estruturas de página encontradas.

As páginas de vetos mais recentes apresentam os dados de deliberação em uma tabela HTML. O script construído processou cada arquivo lendo seu conteúdo em busca de palavras-chave específicas e informações dispostas em tabelas com formato padronizado no portal do Congresso. Para cada linha, foram extraídos o identificador do dispositivo vetado e sua respectiva situação ("Mantido", "Rejeitado", "Em tramitação"). Esses dados textuais foram limpos, padronizados e validados, incluindo a correção de problemas de codificação de caracteres e a formatação do identificador do veto.

Já as páginas de vetos mais antigos frequentemente carecem de uma tabela estruturada. Para estas, foi adotado um método mais robusto. A extração priorizou a leitura de metadados (<meta>) inseridos no cabeçalho do HTML. A extração prosseguia apenas se o metadado "sf\_natureza" confirmasse que a matéria era um "Veto Constitucional", funcionando como um filtro de validação rigoroso. Só em seguida o script tenta localizar uma tabela de deliberação.

Caso a tabela não fosse encontrada (um cenário comum), um mecanismo de *fallback* era acionado: o script realizava uma busca textual no corpo do documento por termos-chave ("mantido o veto", por exemplo) para inferir o resultado. A situação geral da matéria, extraída dos metadados, foi usada como fonte secundária. Esta abordagem híbrida maximizou a capacidade de extração de dados de páginas com estrutura inconsistente.

Os dados extraídos de cada arquivo HTML foram sistematicamente combinados em um único *data frame*. Optamos por separar os vetos por sub-dispositivos individuais, já que muitas leis mais complexas, como as leis orçamentárias, podem representar simultaneamente sucessos e derrotas do Executivo.

O conjunto de dados resultante foi estruturado com cada linha representando um dispositivo de veto e colunas para variáveis como o número do veto, o dispositivo específico, o ano, o mês, a situação da deliberação (Mantido, Rejeitado) e o nome do arquivo-fonte para fins de checagem manual. Finalmente, o *data frame* consolidado foi exportado para um arquivo de valores separados por vírgula (.csv), formato que permite sua fácil importação em softwares estatísticos para análise subsequente. O dado final foi compilado em Excel para ser unido em nossa base de dados final. Ainda assim, no processo de checagem manual dos dados foram verificadas inconsistências nos dados anteriores a 2000, o que demandou um processo de correção manual do banco para esse período a partir de pesquisa documental no portal de legislação do Planalto<sup>4</sup>.

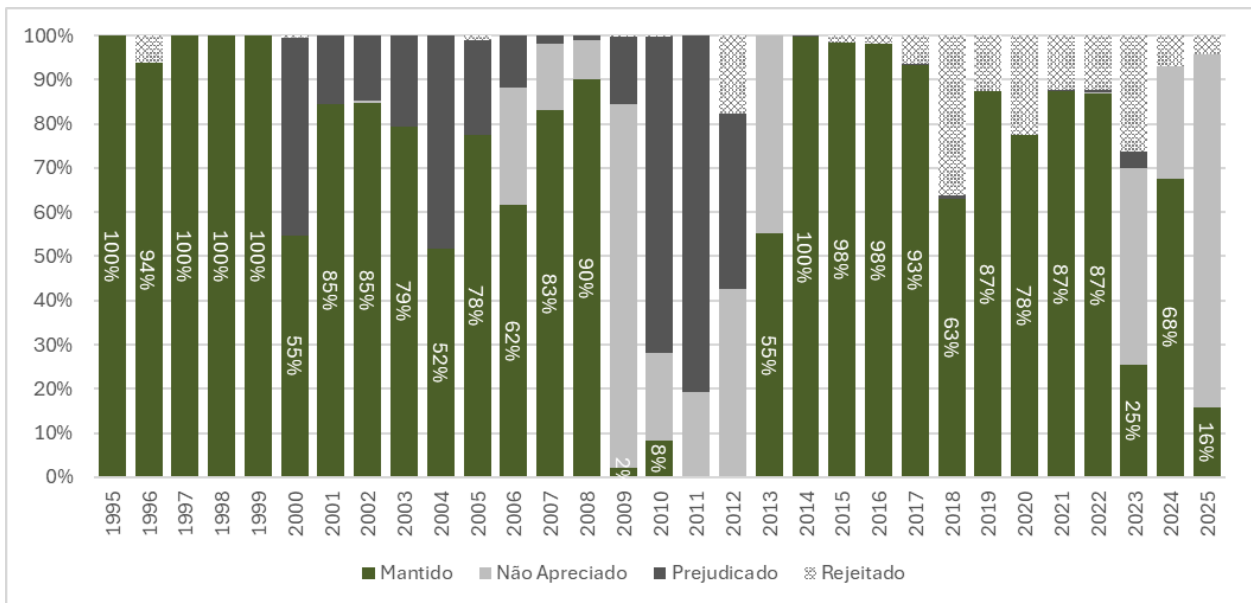
A evolução da manutenção dos vetos está descrita no gráfico abaixo.

---

4

<https://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-1/mensagem-de-veto-total/anteriores-a-2001>; <https://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-1/leis-ordinarias>

**Gráfico 3 - Situação dos vetos por ano (1995 a 2025)**



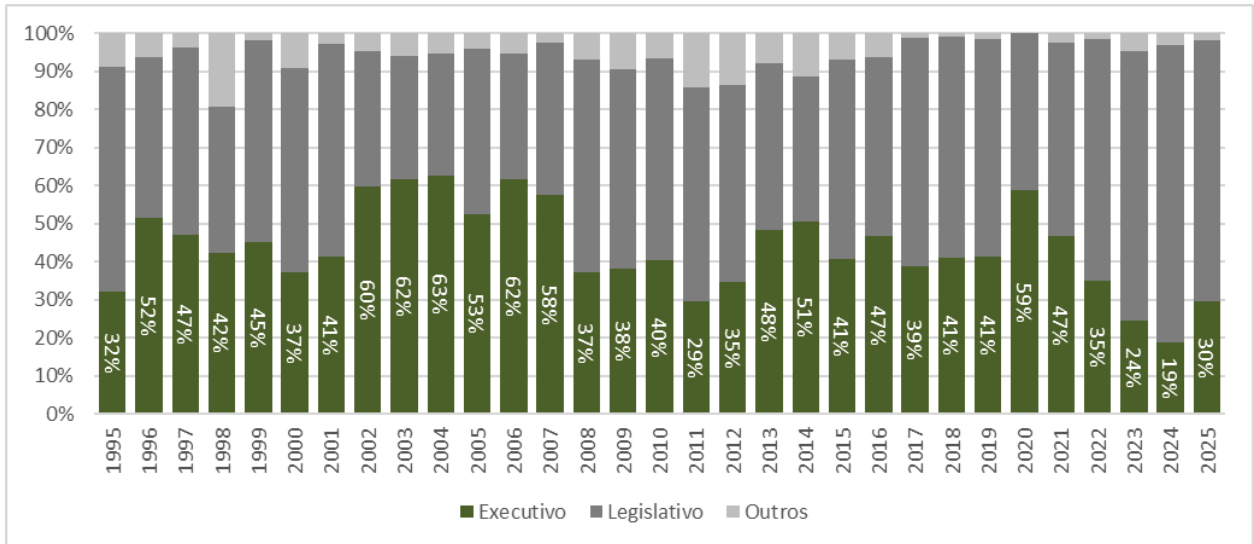
Fonte: Elaboração própria.

Os dados evidenciam períodos em que a manutenção dos vetos era a regra: entre 1995 e 1999, e entre 2014 e 2017. No primeiro intervalo, o Congresso apenas derrubou 4 dispositivos vetados por FHC à Lei do Planejamento Familiar, que regulamentava a esterilização voluntária (Lei nº 9.263, de 1996).

Porém, entre 2000 e 2013, uma parcela significativa de vetos deixou de ser votada, sendo esses dispositivos posteriormente declarados prejudicados. A partir de 2012, passa a existir um número relevante de vetos rejeitados em votação no Congresso. A alteração no padrão de apreciação de vetos pelo Legislativo reforça a importância de se avaliar quais fatores incidem sobre a decisão parlamentar nesse caso.

Para obtenção dos dados de **dominância**, foi feito processo semelhante ao voltado a construir a base de sucesso legislativo, incluindo PLs, PLNs, PLPs, PECs e MPs. Porém, o filtro aplicado foi diferente: foram selecionadas todas as proposições aprovadas, independentemente da autoria, possibilitando possível avaliar qual a participação do Executivo no número geral de proposições aprovadas.

**Gráfico 4 - Dominância do Executivo (PLs, PLPs, PECs e MPs transformados em lei por origem da propositura e ano de aprovação)**



Fonte: Elaboração própria.

O gráfico indica uma variação considerável entre períodos de alta e baixa dominância legislativa do Executivo. Entre 2002 e 2007, por exemplo, a dominância se manteve consistentemente acima dos 50%. Em outros períodos, porém, os índices são menores, chegando a um mínimo de 19% em 2024.

A tabela 3 sistematiza os dados apresentados nos gráficos anteriores, incluindo número de vetos mantidos, proposições do Executivo aprovadas, e autoria das proposições transformadas em lei entre 1995 e 2025, período considerado no banco de dados.

**Tabela 3 - Número de vetos mantidos, proposições do Executivo aprovadas, e autoria das proposições transformadas em lei (1995-2025)**

Ano	Vetos*			Proposições do Executivo (com MPs)			Autoria das proposições transformadas em lei		
	Mantidos	%	Outra sit.**	Aprovadas	%	Não aprovadas	Executivo	%	Outros
1995	104	100%	0	47	54%	40	32	32%	68
1996	60	94%	4	34	49%	36	33	52%	31
1997	91	100%	0	23	50%	23	24	47%	27
1998	73	100%	0	30	60%	20	22	42%	30
1999	59	100%	0	22	47%	25	45	45%	55
2000	121	55%	100	38	57%	29	20	37%	34
2001	317	85%	58	53	56%	41	28	41%	40
2002	243	85%	44	90	56%	70	64	60%	43
2003	162	79%	42	83	86%	14	61	62%	38
2004	145	52%	136	105	77%	31	131	63%	78
2005	135	78%	39	58	62%	35	52	53%	47
2006	136	62%	85	83	80%	21	71	62%	44
2007	256	83%	52	78	68%	37	69	58%	51
2008	377	90%	42	74	68%	35	70	37%	119
2009	9	2%	405	53	56%	41	110	38%	178
2010	77	8%	843	43	56%	34	60	40%	89
2011	0	0%	974	41	59%	29	43	29%	103
2012	0	0%	804	55	45%	66	46	35%	87
2013	291	55%	237	69	63%	41	56	48%	60
2014	303	100%	1	31	46%	37	79	51%	77
2015	1019	98%	18	68	67%	33	64	41%	93
2016	1364	98%	26	78	58%	56	95	47%	109
2017	621	93%	44	73	66%	37	56	39%	89
2018	378	63%	222	78	66%	40	95	41%	136
2019	559	87%	81	79	61%	50	81	41%	115
2020	388	78%	112	96	55%	77	95	59%	67
2021	2051	87%	296	92	69%	41	74	47%	85
2022	780	87%	118	81	70%	34	89	35%	166
2023	206	25%	604	60	45%	74	63	24%	196
2024	571	68%	273	49	33%	98	59	19%	258
2025	364	20%	292	143	11%	127	30	13%	198

\*Cada unidade de veto diz respeito a trecho contínuo ou dispositivo vetado. Assim, é possível incluir na análise vetos com concordância parcial do Congresso. Vetos totais são tratados pelo Congresso, e também aqui, como um só dispositivo. Para períodos posteriores a 2000 foi aproveitada a divisão em dispositivo conforme mensagem de veto organizada nos sistemas informativos.

\*\* Engloba rejeição de vetos, declaração de prejudicialidade ou falta de análise.

Fonte: Elaboração própria.

Já para os dados da **diferença ideológica** entre governo e Congresso, foram utilizados os dados disponibilizados por Zucco (2023) nos *Brazilian Legislative Surveys*, que, em nove ondas de pesquisa entre 1990 e 2021, registrou o autoposicionamento ideológico dos parlamentares. Com esses dados, é possível estimar a posição ideológica dos partidos em cada ano pesquisado através de uma média do autoposicionamento dos deputados. Utilizamos para o cálculo a variável “*czideo*” fornecida pelo autor dos *surveys*, que representa uma estimativa da posição ideológica

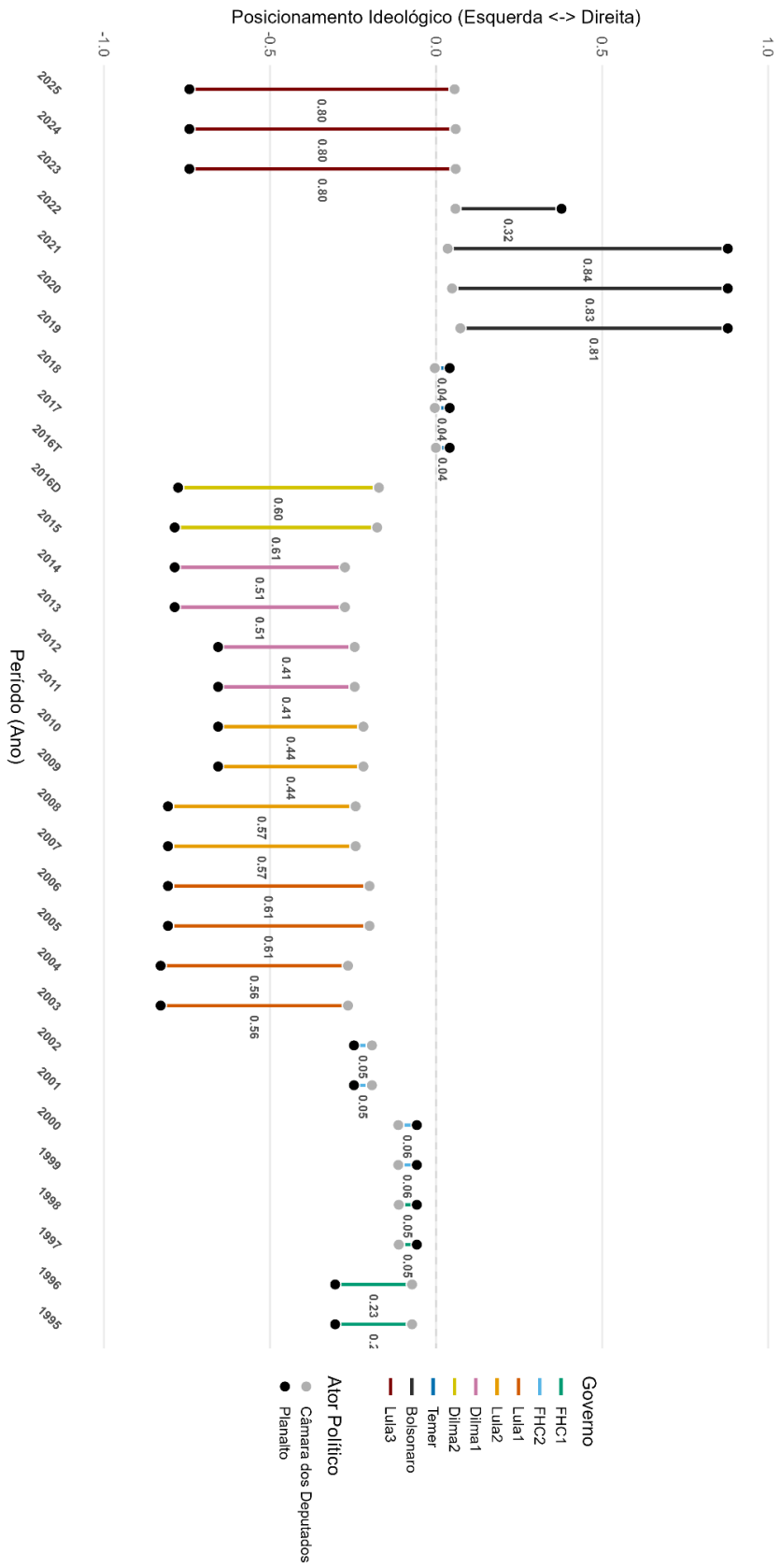
de cada legislador em uma escala esquerda-direita. Ela é construída a partir de dados de *surveys* nos quais os próprios parlamentares se autoavaliam e posicionam os demais partidos nessa mesma escala.

É importante dizer que a versão do banco de dados utilizada (BLS9) emprega um procedimento de reescalonamento que analisa todas as ondas da pesquisa (da 1ª à 9ª) simultaneamente. Isso garante que as estimativas ideológicas sejam comparáveis ao longo de todo o período analisado, mesmo que os valores para ondas anteriores (1-8) sejam ligeiramente diferentes dos publicados em versões mais antigas do banco de dados.

Utilizamos a ideologia dos membros do partido do presidente da República como indicativo da ideologia do governo. A diferença ideológica é calculada, portanto, pela distância entre a ideologia do partido do presidente e a ideologia média da Câmara dos Deputados.

O Gráfico 4 representa a evolução da distância entre 1995 e 2025, evidenciando alguns dados. É notável a proximidade ideológica entre a média ideológica da Câmara e o Planalto em dois momentos: no segundo mandato de FHC e no governo Temer. Também fica evidente o deslocamento do posicionamento da Câmara de pontos mais à esquerda para pontos mais à direita.

Gráfico 5 - Distância ideológica entre Congresso e Planalto (1995-2025)



## **5.2 Dados H2 - Impacto da diferença ideológica sobre o pagamento de emendas discricionárias**

O processo de tratamento e preparação dos dados foi executado integralmente em ambiente R, seguindo uma sequência rigorosa de etapas. Os dados relativos à execução orçamentária das emendas parlamentares foram obtidos no Portal da Transparência, que disponibiliza tabelas anuais com as emendas organizadas por documento de despesa<sup>5</sup>. Lá, é possível identificar dados que foram de alta relevância para nossa análise, como o ano em que a emenda foi proposta, o tipo da emenda, a data do documento de despesa, e os valores empenhados e pagos.

Depois de os dados serem obtidos por download manual, foi feito um processo de limpeza e organização.

O tratamento da variável ValPag (Valor Pago), referente à execução financeira das emendas, demandou um procedimento de limpeza de muitas etapas, com o fito de corrigir a presença de valores negativos, que representam estornos ou anulações de pagamentos. O processo foi desenhado para neutralizar esses estornos contra seus pagamentos positivos correspondentes, garantindo a fidedignidade dos valores.

Inicialmente, foram identificados e removidos os registros que se anulavam mutuamente (um valor positivo e um negativo de mesma magnitude absoluta), agrupados sequencialmente por Código da Emenda, Município de aplicação do recurso e Data Documento. Para os valores negativos que não possuíam um par exato, foi implementado um algoritmo iterativo que buscava um registro positivo correspondente para realizar o abatimento. A busca seguia uma ordem de prioridade. Primeiro, um pagamento positivo com o mesmo Código da Emenda e na mesma data. Caso não encontrado, um pagamento positivo para o mesmo Nome do Autor da Emenda na mesma data. Persistindo a ausência, a busca era expandida para datas anteriores, seguindo a mesma lógica de Código da Emenda e, posteriormente, Nome do Autor.

Após o processo iterativo, os valores pagos foram arredondados para duas casas decimais, e quaisquer registros que permaneceram com valor zero ou negativo foram removidos da análise, restando apenas os pagamentos efetivamente positivos.

---

<sup>5</sup> <https://portaldatransparencia.gov.br/download-de-dados/emendas-parlamentares-documentos>

Com o banco de dados principal já consolidado e limpo, foram realizados procedimentos adicionais com dois objetivos centrais: mitigar o efeito de observações extremas na variável dependente e criar subsets específicos para que seja possível trabalhar apenas com os pagamentos identificados como discricionários e para compilar os valores pagos na unidade temporal escolhida: semanal.

Para reduzir a influência desproporcional de valores atípicos (*outliers*) na análise estatística, optou-se pela aplicação da técnica de Winsorização sobre a variável de interesse ValPag. Este procedimento consiste em substituir os valores extremos de uma distribuição por valores em um percentil predefinido. Para tal, foram calculados os percentis 5 (p1) e 95 (p99) da distribuição da variável ValPag. Essa abordagem preserva a maior parte da distribuição original dos dados enquanto limita o impacto de transações financeiras excepcionalmente altas ou baixas.

Para testar as hipóteses de forma focada, o banco de dados foi primeiramente segmentado para isolar apenas as observações de interesse. Foi criado um subconjunto contendo exclusivamente as emendas classificadas como discricionárias, uma vez que estas representam o espaço orçamentário sobre o qual o Executivo detém poder de barganha.

Aqui se impôs um dilema: fazer uma regressão linear sobre o *dataset* completo, com cada linha representando um pagamento, resultaria em uma análise sobre como a diferença ideológica impacta o tamanho dos pagamentos individuais. Ainda que o tamanho do *dataset* (793.153 observações, após o processo de limpeza) ajudasse a atingir significância estatística, o resultado refletiria um fenômeno diverso do focalizado neste estudo. Isso porque escapariam da análise os possíveis casos de aumento na frequência de pagamentos, ainda que pequenos. Por isso, se optou por utilizar o total de pagamentos em um determinado período, o que reduziria esse problema. Com essa decisão tomada, outra questão surge: qual a duração ideal para o período a ser analisado? Considerar a soma anual de pagamentos, por exemplo, reduziria a amostra a 10 observações, reduzindo totalmente a significância estatística. A opção escolhida foi somar os pagamentos em frequência semanal, construindo uma base de dados do total pago pelo governo em emendas discricionárias a cada dia, com um total de 1.471

observações, o que permite uma análise robusta sem prejudicar a relevância estatística da análise.

Além disso, a base de emendas foi unida àquela utilizada na fase anterior da pesquisa, que contém os dados de diferença ideológica entre governo e Congresso. Assim, a cada linha de documento de despesa foi incluída uma coluna indicando a diferença ideológica naquele momento em específico.

## 6 RESULTADOS

Esta seção apresenta os achados empíricos decorrentes da aplicação dos modelos econométricos sobre as bases de dados construídas. Para tanto, os resultados são analisados sob duas perspectivas complementares. Primeiramente, testamos a validade da Hipótese 1, observando se o aumento da distância ideológica corrói efetivamente as taxas de sucesso, manutenção de vetos e dominância do Executivo. Em um segundo momento, testamos a Hipótese 2, avaliando a reação do Executivo através do uso de recursos financeiros (emendas discricionárias) como estratégia para contornar o custo de governabilidade imposto pela polarização.

### 6.1 Resultados H1: Impacto da diferença ideológica sobre o sucesso do Executivo

Vejam os resultados para a hipótese de que o sucesso do Executivo (dominância, sucesso legislativo e manutenção de vetos) reduz com a diferença ideológica entre o governo e o Congresso Nacional. Os dados foram divididos em tabelas individuais por variável dependente, começando pelo sucesso legislativo (aprovação efetiva das proposições do Executivo). Lembrando, que, nesse caso, trabalhamos com duas bases de dados diferentes. Primeiro vejamos os resultados com o banco de dados sem a inclusão das MPs.

**Tabela 4 - Impacto da diferença ideológica entre Executivo e Legislativo sobre o Sucesso Legislativo (MPs excluídas)**

---

*Variável dependente: Sucesso Legislativo (sem MPs)*

(1)                      (2)                      (3)                      (4)                      (5)

DifIdeo	-0.035 (0.106)	-0.140 (0.102)	-0.549 (0.389)	-0.652 (0.409)	-0.574* (0.293)
DifIdeo <sup>2</sup>					-0.011* (0.005)
CoalAjus		-0.465* (0.227)		-0.461 (0.280)	-0.590* (0.290)
ComproRCL			0.595 (6.350)	1.661 (6.604)	2.020 (7.260)
MedPart			-6.532* (3.601)	-6.545 (3.826)	-7.586** (3.501)
Constant	73.505*** (2.946)	103.300*** (14.265)	206.770*** (70.127)	234.422*** (77.822)	271.486*** (79.094)
Efeitos Fixos (Gov)	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Erro Clusterizado	Gov	Gov	Gov	Gov	Gov
Observations	32	32	32	32	32
R <sup>2</sup>	0.593	0.611	0.726	0.744	0.767

Note:

\*p<0.1; \*\*p<0.05; \*\*\*p<0.01

Ao analisarmos exclusivamente as proposições que dependem de maior negociação com o Parlamento (PLs, PLPs e PECs), observamos, na Tabela 4, indícios que corroboram a ideia de que a ideologia é uma barreira significativa para o sucesso das proposições do presidente. A análise se inicia com modelos mais simples e introduz gradualmente controles conjunturais e estruturais. Nos modelos iniciais (1 a 4), embora o sinal da diferença ideológica seja negativo, como esperado, a variável não apresenta significância estatística.

Porém, no modelo 5, que testa a hipótese de não-linearidade, os resultados corroboram a especificação quadrática: tanto o termo linear (-0.574) quanto o termo quadrático (-0,011) são estatisticamente significativos.

O fato de o termo quadrático ser negativo e significativo indica que o impacto negativo da distância ideológica sobre o sucesso legislativo não é constante. Quanto

maior a distância ideológica, mais rápido o sucesso legislativo cai. Ou seja, o "custo" político da distância dos ideais do Congresso aumenta de forma não linear; cada unidade adicional de distância é mais prejudicial que a anterior.

Ademais, o sinal negativo do termo quadrático revela uma curva côncava, sugerindo que o custo político da distância ideológica não é constante: ele se intensifica à medida que a polarização se torna extrema.

Apesar de não ser o foco deste trabalho, vale comentar que, entre as variáveis de controle, destaca-se a robustez da variável que mede o impacto do tamanho dos partidos sobre o sucesso (MedPart). O índice apresentou impacto negativo e estatisticamente significativo em todas as especificações, indicando que, no período analisado, o tamanho dos partidos exerce pressão consistente sobre a taxa de sucesso do Executivo, independentemente da distância ideológica. Isso pode se dever ao fato de que, no Brasil, quando a polarização partidária se reverteu, ela foi acompanhada pelo fenômeno do esvaziamento do centro, conforme já discutido.

As regressões com a base de dados ampliada com medidas provisórias (Tabela 5) trazem resultados apenas ligeiramente diferentes, mas com indicativos relevantes, principalmente à luz da comparação entre os resultados das estimações para o sucesso legislativo restrito às proposições sem efeito imediato (Tabela 4).

**Tabela 5 - Impacto da diferença ideológica entre Executivo e Legislativo sobre o Sucesso Legislativo (MPs incluídas)**

	Dependente Variável: Sucesso Legislativo (com MPs)				
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
DifIdeo_cent	-0.094 (0.109)	-0.148* (0.084)	-0.402 (0.265)	-0.453* (0.257)	-0.407* (0.202)
I(DifIdeo_cent2)					-0.006** (0.003)
CoalAjus		-0.237* (0.137)		-0.226 (0.206)	-0.302 (0.208)
ComproRCL			-1.223	-0.699	-0.488

			(5.324)	(5.477)	(5.921)
MedPart			-3.862*	-3.868*	-4.482**
			(1.889)	(1.960)	(1.701)
Constant	66.697***	81.908***	148.651***	162.243***	184.072***
	(3.007)	(7.074)	(38.506)	(42.897)	(41.612)

Efeitos Fixos (Gov)	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Erro Clusterizado	Gov	Gov	Gov	Gov	Gov
Observations	32	32	32	32	32
R <sup>2</sup>	0.729	0.735	0.794	0.800	0.811

*Note:* \*p<0.1; \*\*p<0.05; \*\*\*p<0.01

Observa-se uma redução na sensibilidade do sucesso legislativo em relação à distância ideológica. No modelo quadrático sem MPs (Modelo 5, Tabela 4), o coeficiente linear é de -0.574. Ao incluir as MPs (Modelo 5, Tabela 5), esse coeficiente recua para -0.407. Em termos práticos, isso pode indicar que o Executivo consegue, através das MPs, mitigar o impacto negativo gerado por um Congresso divergente. Além disso, na Tabela 5, o coeficiente do termo quadrático ganha mais significância estatística.

A Tabela 6 apresenta as estimações para a taxa de Manutenção de Vetos. Diferentemente dos modelos de sucesso legislativo, os resultados para a manutenção de vetos revelam um cenário de não-significância estatística generalizada.

Nem a Distância Ideológica (em seus termos lineares ou quadráticos), nem as variáveis estruturais de fragmentação (MedPart) ou orçamentárias (ComproRCL) mostraram-se preditores robustos da capacidade do Executivo em sustentar seus vetos.

Essa falta de significância pode significar que o tamanho da amostra (32 anos observados) não é suficiente para se fazer inferências, como também que outros elementos além dos testados podem ter maior influência sobre o índice de manutenção dos vetos (Gujarati, 1978).

**Tabela 6 - Impacto da diferença ideológica entre Executivo e Legislativo sobre a manutenção dos vetos**

	Variável Dependente: Manutenção de Vetos				
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
DifIdeo_cent	0.663 (0.914)	0.591 (0.896)	0.844 (1.109)	0.726 (0.975)	0.746 (0.993)
I(DifIdeo_cent2)					-0.003 (0.021)
CoalAjus		-0.315 (1.083)		-0.529 (1.020)	-0.563 (0.998)
ComproRCL			41.031 (35.074)	42.254 (35.915)	42.349 (36.433)
MedPart			1.169 (7.160)	1.155 (7.295)	0.880 (7.501)
Constant	66.445** (25.299)	86.634 (67.509)	-40.102 (166.969)	-8.376 (137.969)	1.388 (162.804)
Efeitos Fixos (Gov)	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Erro Clusterizado	Gov	Gov	Gov	Gov	Gov
Observations	32	32	32	32	32
R <sup>2</sup>	0.517	0.519	0.595	0.601	0.601

Note:

\*p<0.1; \*\*p<0.05; \*\*\*p<0.01

Além de estatisticamente irrelevantes, os números possuem sinal oposto ao esperado. Desse modo, não vamos nos aventurar na análise desses dados, sob risco de chegar a conclusões equivocadas. Como destaca Wooldridge (2009), falhar em rejeitar a hipótese nula não é o mesmo que aceitar que ela é verdadeira. Não é possível dizer se a ideologia importa ou não para a manutenção de vetos. Como o erro-padrão é quase do tamanho do coeficiente, o intervalo de confiança inclui tanto valores positivos grandes quanto negativos.

Devido à ausência de significância estatística e à possível limitação pelo tamanho da amostra (n=32), os resultados referentes à manutenção de vetos não permitem inferências robustas neste momento, sugerindo cautela na interpretação ou a necessidade de expansão da série histórica em estudos futuros.

**Tabela 7 - Impacto da diferença ideológica entre Executivo e Legislativo sobre a dominância do Executivo**

Variável dependente: Dominância do Executivo					
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
DifIdeo_cent	0.296** (0.108)	0.315** (0.136)	0.208 (0.154)	0.215 (0.180)	0.184 (0.153)
I(DifIdeo_cent2)					0.004 (0.004)
CoalAjus		0.083 (0.221)		0.030 (0.237)	0.081 (0.270)
ComproRCL			11.284*** (0.669)	11.215*** (0.937)	11.072*** (1.196)
MedPart			-1.429 (1.039)	-1.428 (1.078)	-1.014 (1.332)
Constant	37.147*** (2.978)	31.824** (15.242)	43.879* (22.595)	42.101 (30.923)	27.370 (39.435)
Efeitos Fixos (Gov)	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Erro Clusterizado	Gov	Gov	Gov	Gov	Gov
Observations	32	32	32	32	32
R <sup>2</sup>	0.670	0.671	0.713	0.713	0.720

Note:

\*p<0.1; \*\*p<0.05; \*\*\*p<0.01

A Tabela 7 apresenta as estimações para a Dominância do Executivo (a proporção da produção legislativa originada no Executivo). Os resultados, surpreendentemente, revelam uma dinâmica inversa à observada no Sucesso Legislativo.

Nos modelos lineares 1 e 2, a Distância Ideológica apresenta coeficientes positivos e estatisticamente significativos ( $p < 0.05$ ). Isso sugere que o aumento da polarização está associado a uma maior dominância do Executivo sobre a produção legislativa.

Esse fenômeno poderia ser explicado por alguns fatores. Uma possibilidade é que, embora a polarização dificulte a aprovação das matérias do governo (menor sucesso), ela afete ainda mais severamente a capacidade de coordenação do Legislativo para aprovar suas próprias propostas. Nessa hipótese, em cenários de alto conflito ideológico, a agenda do Congresso travaria, e a produção legal residual acabaria sendo majoritariamente composta por iniciativas do Executivo (como Medidas Provisórias). Seria possível comprovar essa mecânica se for verificada uma correlação entre altas diferenças ideológicas e uma queda na produtividade legislativa geral. Assim, a maior participação relativa do Executivo na produção legal total não seria resultado de aumento de força, mas da retração desproporcional da produtividade legislativa.

Em segundo lugar, pode estar em operação uma lógica de reação antecipada e agenda seletiva. Nesse cenário, diante de um Congresso hostil, o Executivo racionalizaria sua pauta, evitando o envio de propostas com alta probabilidade de derrota e concentrando-se em matérias administrativas ou de temas consensuais.

Por último, outra explicação possível é que o desenho institucional brasileiro, com um Executivo forte, tenha impacto maior em cenários de polarização extrema. Conforme a distância ideológica eleva os custos de transação para a formação de maiorias, as ferramentas legislativas exclusivas do Executivo, como o poder de agenda e de veto, e o controle sobre uma parcela relevante do Congresso (o que concede *veto points* mesmo sem maioria) permitiram a reafirmação dos poderes do presidente da República.

Porém, a validade dessa avaliação dependerá de futuras análises, com dados mais completos. Isso porque os resultados carecem de robustez, perdendo significância estatística nos modelos 3, 4 e 5 (quando adicionadas as variáveis de controle ComproRCL e MedPart). A continuidade dos dados com sinal positivo incentiva que os dados sejam considerados, ainda que com tal reconhecimento para pesquisas futuras.

Ademais, o Modelo 5 demonstra que a especificação quadrática é inadequada para explicar a dominância. A inclusão do termo quadrático não apenas resulta em um coeficiente nulo e não significativo (0,004), como também dilui a significância do termo linear devido à inflação da variância.

## 6.2 Resultados H2 - Impacto da diferença ideológica sobre o pagamento de emendas discricionárias

O teste da segunda hipótese (H2) busca verificar se o Poder Executivo utiliza a liberação de emendas parlamentares discricionárias como uma estratégia compensatória para angariar apoio político em cenários de maior distanciamento ideológico em relação ao Congresso. Os modelos foram estimados utilizando o logaritmo natural do valor pago diário como variável dependente, controlando por efeitos fixos de governo.

No modelo (1), o coeficiente de *DifIdeo* é negativo e altamente significativo (-0.001,  $p < 0.01$ ). Isso indica que, sem controles, a tendência inicial já aponta para uma redução nos pagamentos conforme a distância aumenta.

Ao introduzir variáveis de controle para o contexto institucional (Modelo 3 e 4), o impacto da distância ideológica torna-se maior e negativo. No modelo completo (4), o coeficiente é de -0.046 ( $p < 0.05$ ), sugerindo que cada unidade adicional de distância ideológica reduz o volume de pagamentos semanais em aproximadamente 4,6%.

O Modelo 5, que insere a especificação quadrática, não apresentou significância estatística para os termos linear (-0.730) ou quadrático (0.006) na frequência semanal, indicando que pode não haver relação quadrática relevante entre as duas variáveis.

**Tabela 8 - Impacto da diferença ideológica no pagamento de emendas (agregação semanal)**

*Dependent variable:*

	log(ValPag_total + 1)				
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
<i>DifIdeo</i>	-0.001*** (0.0001)	0.0005 (0.007)	-0.042*** (0.014)	-0.046** (0.023)	-0.730 (0.718)
<i>DifIdeo2</i>					0.006 (0.006)
<i>CoalAjus</i>		0.005 (0.032)		-0.015 (0.036)	-0.020 (0.037)
<i>log(MedPart)</i>			-10.498***	-10.554***	-10.508***

			(2.689)	(2.911)	(2.419)
ComproRCL			2.493***	2.531***	1.633*
			(0.044)	(0.136)	(0.987)
Constant	15.686***	15.359***	46.915***	48.085***	69.067***
	(0.009)	(2.226)	(8.905)	(12.012)	(22.441)
<hr/>					
Efeitos Fixos (Gov)	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Clusterização (Gov)	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Frequência	Semanal	Semanal	Semanal	Semanal	Semanal
Observations	475	475	475	475	475
R <sup>2</sup>	0.127	0.127	0.267	0.268	0.271
Adjusted R <sup>2</sup>	0.119	0.118	0.257	0.257	0.258

Note:

\*p<0.1; \*\*p<0.05; \*\*\*p<0.01

Frente aos efeitos fracos obtidos para o impacto da diferença ideológica sobre a liberação de emendas, vale destacar, ainda que lateralmente, os resultados obtidos nas variáveis de controle. Em todos os modelos em que foi inserida, a variável que mede a impositividade do orçamento (ComproRCL) e a que mede a fragmentação partidária (MedPart) tiveram índices estatisticamente relevantes. Isso pode sugerir que, nos anos em que o orçamento se tornou mais rígido (mais impositivo), o governo na verdade aumentou a liberação do que restou de verba discricionária. Além disso, os dados parecem indicar que quanto maiores os partidos, menos o governo precisa pagar em emendas discricionárias. Isso confirmaria o entendimento de que a fragmentação partidária eleva os custos do Executivo para manter sua coalizão.

## 7 DISCUSSÃO

Os resultados obtidos nesta pesquisa reforçam a percepção de que a dinâmica Executivo-Legislativo no Brasil deve ser analisada tendo em consideração diversos fatores em uma dinâmica complexa. Isolando os demais efeitos, os dados indicam que, no período entre 1995 e 2025, a ideologia (mais especificamente a diferença ideológica entre governo e Congresso) teve papel relevante no sucesso do Executivo, medido pelo sucesso dos projetos enviados ao Congresso. Isso dá força à ideia descrita na literatura

que confere importância à dimensão ideológica nas dinâmicas de coalizão (Zucco Jr.; Lauderdale, 2011). Um presidente ideologicamente distante do Congresso simplesmente perde mais votações.

Mesmo não havendo motivos para desacreditar da importância da dinâmica “governo-oposição” para o sucesso legislativo e para a governabilidade, o fator ideológico deve ser considerado. Se somando o resultado deste trabalho aos anteriores, parece que uma descrição da dinâmica “governo-oposição”, precisa, ao menos, ser mediada pela ideologia. Afinal, é de se supor que a distância ideológica é um motivador relevante na escolha do partido de se aliar ou não ao governo eleito.

Além disso, as diferenças nos dados de sucesso legislativo considerando e desconsiderando as MPs podem ser um indicativo de que diferentes ferramentas do Poder Legislativo do presidente têm diferentes níveis de suscetibilidade às mudanças tanto conjunturais, como a diferença ideológica. Os dados trazem a nova hipótese de que o Executivo usa as MPs quando a via legislativa normal está travada pela ideologia. De forma geral, um governo sem aliados no Legislativo pode se ver tentado a utilizar ferramentas mais unilaterais.

Por outro lado, embora a polarização reduza o sucesso legislativo, há a possibilidade de que ela eleve a dominância relativa do Executivo. Hipotetizamos os seguintes mecanismos que explicaria o fenômeno observado: 1) Retração Legislativa: o conflito trava a agenda parlamentar, tornando a produção legal dependente de iniciativas presidenciais residuais; 2) Antecipação Estratégica: o governo racionaliza o envio de matérias, concentrando-se em pautas consensuais para evitar derrotas; e 3) Poderes Institucionais: ferramentas como o poder de veto e controle de agenda ganham relevância quando os custos de transação para formar maiorias sobem.

Portanto, os dados encontrados tensionam parcialmente a percepção inicial de estabilidade do presidencialismo de coalizão brasileiro (Limongi, 2006; Pereira; Melo, 2012). A polarização política torna as votações mais difíceis (reduzindo o sucesso), mas não impede, por si só, que o Executivo continue sendo o principal proponente da agenda legal do país.

A polarização crescente, um fenômeno posterior ao período principal analisado por Limongi quando argumentou pela estabilidade do sistema político brasileiro,

emergiu como uma variável importante que impõe um custo ao sucesso presidencial. Os dados sugerem um cenário de crescente dependência do presidente ao alinhamento ideológico.

Considerando que o banco de dados abrange também períodos posteriores a 2015, é possível interpretar esses resultados no prisma de que a consolidação do orçamento impositivo introduziu uma mudança estrutural na relação entre ideologia e governabilidade, permitindo que o Congresso Nacional adote posturas mais ideológicas sem os custos de punição financeira do passado. Segundo Couto, Arantes e Abrucio (2025), o acesso garantido a volumes significativos de recursos orçamentários reduziu o valor da "moeda de troca" tradicional do Executivo. No modelo anterior, partidos do "Centrão" tendiam a moderar seu ímpeto ideológico e programático em troca de acesso a verbas para negociações locais. Contudo, na dinâmica atual do governo congressional, o parlamentar, já com acesso relevante ao orçamento, possui maior liberdade para votar de acordo com suas preferências ideológicas ou para sinalizar pureza programática às suas bases, independentemente da orientação do Planalto. Esse fenômeno ajuda a explicar por que a distância ideológica tornou-se um preditor mais acentuado de dificuldades para o sucesso do presidente, uma vez que o Executivo perdeu a capacidade de usar o orçamento para constranger ou "comprar" a adesão de setores ideologicamente divergentes.

Além disso, grandes diferenças ideológicas podem elevar a chance de "*grandstanding*", como descrito por Slapin et al. (2018), em estudo focado no Parlamento Britânico. Isto é, parlamentares extremistas de partidos do governo se rebelam para sinalizar pureza ideológica. Isso explicaria, por exemplo, o comportamento do União Brasil e do Progressistas em 2025, quando decidiram abandonar formalmente a base do governo, sem deixar de ter indicados em cargos ministeriais. (Azevedo; Di Cunto, 2025)

Os dados corroboram parcialmente o achado de Gomes (2012) de que a dominância e o sucesso legislativo do Executivo são desuniformes a depender do tipo de proposição. O autor citado encontra uma parcela de sucesso maior na ferramenta das medidas provisórias, o que é visto novamente aqui. Destacamos a diferença no período analisado: Gomes (2012) adota um recorte de 1999 a 2006, enquanto este

trabalho analisa o período de 1995 a 2025. Por isso, listamos esse elemento como uma agenda futura de pesquisa para melhor detalhamento.

Em relação ao uso de recursos orçamentários, o resultado sugere que há uma redução da liberação de emendas discricionárias (de livre provimento do Executivo) na medida que o Congresso se distancia do Planalto. Porém, tendo a impositividade orçamentária elevado os custos da negociação, e controlado esse fator por meio da variável “ComproRCL”, segue sendo observada uma relação entre maior distância ideológica e menor pagamento de emendas discricionárias. Isso pode ser resultado de um padrão de punição pela diferença ideológica e falta de apoio. A impositividade também pode ter tido o efeito de reduzir a eficácia da estratégia de buscar apoio externo à coalizão conforme foi observado por Graton, Bonacim e Sakurai (2020).

Se Limongi e Figueiredo (2005) colocam o partido político como unidade central para se entender a gestão das coalizões, o resultado aqui expande o entendimento ao deixar claro que o posicionamento ideológico do partido em relação ao governo também afeta essa equação.

Ainda que tenha sido demonstrado o impacto da polarização política parlamentar sobre a distribuição de recursos do orçamento (emendas discricionárias), uma agenda futura de estudos poderia incluir a busca pelos mecanismos dessas interferências. Além disso, segue aberta a discussão sobre a relação temporal entre a polarização e o fenômeno de autoafirmação institucional do Legislativo Brasileiro, observado na aprovação do orçamento impositivo.

## **8 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Esta pesquisa buscou investigar os limites e as transformações do presidencialismo de coalizão brasileiro diante de um cenário marcado pela polarização ideológica e pelo fortalecimento institucional do Legislativo via orçamento impositivo. O problema central que orientou o estudo foi: "como a polarização partidária e as mudanças nas regras orçamentárias afetam o sucesso do Executivo e suas estratégias de negociação legislativa?".

A pesquisa responde a essa pergunta através dos seguinte achados. 1- A distância ideológica entre Poderes parece relacionada a uma redução no sucesso do

governo em aprovar leis. Esse efeito é não linear, significando que o "custo" político aumenta de forma mais acentuada à medida que a polarização se torna extrema; 2- Ao contrário do esperado, a polarização parece estar associada a uma maior dominância relativa do Executivo sobre a produção legal. 3- o distanciamento ideológico reduz o pagamento de emendas impositivas.

Com essa conclusão, cumprimos o objetivo de analisar o impacto da distância ideológica entre o governo e o Congresso sobre a capacidade governativa do Executivo e sobre o uso de recursos orçamentários como moeda de negociação. O trabalho construiu modelos econométricos que integraram essas variáveis, trazendo elementos para se considerar como a ideologia afeta tanto a aprovação de leis quanto a liberação de recursos. Porém, o trabalho atingiu parcialmente o objetivo de verificar se o aumento da diferença ideológica reduz o sucesso do Executivo (aprovação de leis, manutenção de vetos e dominância legislativa). Atingimos o objetivo no que diz respeito à aprovação de leis e à dominância.

Os achados indicam que a distância ideológica entre o Planalto e o Congresso exerce um impacto negativo e significativo sobre o sucesso do presidente em aprovar Projetos de Lei e PECs. A descoberta de uma relação não linear (quadrática) sugere que o custo político da governabilidade se intensifica de forma desproporcional em cenários de polarização extrema. No entanto, a pesquisa corrobora com a existência de saídas estratégicas para o Executivo: ao utilizar Medidas Provisórias, o governo consegue mitigar o peso da ideologia, utilizando seu forte poder de agenda para contornar impasses parlamentares.

Um dos resultados mais surpreendentes deste estudo foi a relação positiva entre distância ideológica e dominância do Executivo. Ao contrário da hipótese inicial, os dados indicam que a polarização não retira o protagonismo da agenda do presidente; pelo contrário, ela parece favorecê-la. Isso pode acontecer pelo fato da polarização travar a capacidade de coordenação do próprio Legislativo para aprovar suas próprias propostas. A produção legal residual acabaria sendo majoritariamente composta por iniciativas do governo, não por um aumento de força política, mas pela retração da produtividade legislativa geral.

Em relação aos vetos, o estudo foi inconclusivo. Os modelos não apresentaram significância estatística, não sendo possível afirmar se a ideologia impacta ou não essa variável.

Também foi atingido o objetivo de investigar se o Executivo utiliza a liberação de emendas parlamentares como estratégia compensatória em cenários de alta distância ideológica. Os resultados indicam que uma maior distância ideológica pode, na verdade, reduzir a liberação de emendas discricionárias.

Este trabalho contribui para a literatura ao demonstrar que a estabilidade do sistema não é imutável e que a ideologia, antes vista como secundária frente à distribuição de cargos e recursos, voltou a ser uma variável determinante para entender a força e a sobrevivência dos presidentes no Brasil.

Ao analisar o período de 1995 a 2025, os resultados obtidos permitem concluir que a governabilidade no Brasil não é mais um produto garantido apenas pelo desenho institucional original da Constituição de 1988, mas sim um equilíbrio dinâmico e cada vez mais custoso. Além disso, esta pesquisa, ao incorporar dados de 2013 a 2025, contribui para a análise de um período do tempo de intensas transformações e que ainda é pouco explorado na Ciência Política.

É relevante, porém, elencar algumas limitações dos métodos escolhidos. A seleção das categorias de emendas apenas discricionárias pode esconder o uso discricionário de categorias de emendas que possuem alguma impositividade. Além disso, os dados de sucesso do legislativo podem ser afetados por fatores temporais. Os dados de 2025 foram atualizados em 22 de dezembro de 2025, portanto na data de início do recesso legislativo. A data foi escolhida como marco pelo fim da possibilidade de análise de vetos e aprovação de proposições no ano. Porém, nada impede que em 2026, ano final de Lula 3, matérias e vetos de anos anteriores sejam analisados, alternado os índices de sucesso legislativo e manutenção de vetos. Apesar de mais claro para 2025, o problema se aplica a todos os anos, uma vez nada impede o Congresso de votar projetos muito antigos, alterando a taxa de sucesso de presidentes no passado. Para minimizar esse problema, é possível, em pesquisas futuras, aplicar algum método de processamento de dados para filtrar apenas as medidas aprovadas

durante o período de mandato do proponente. Por enquanto, não foi possível aplicar esse filtro por dificuldades metodológicas.

Os dados obtidos neste trabalho deixam em aberto algumas possibilidades para a agenda futura de pesquisa. Apesar das conjecturas aqui levantadas, a mecânica de manutenção da dominância do Executivo sobre o Legislativo ainda não está esclarecida. O relacionamento positivo entre dominância do Executivo e incongruência ideológica com o Congresso realmente se deve à redução geral da produção legislativa?

É válida também, como explicação complementar ou concorrente, uma análise mais aprofundada sobre os efeitos da própria impositividade orçamentária sobre o sucesso do Executivo. O impacto da impositividade orçamentária sobre as instituições serviu de pano de fundo para esta pesquisa, mas ainda precisa ser melhor observado.

Esta pesquisa indica que, passado o período eleitoral, os governos, se desejarem ter sucesso, precisam analisar com atenção quais as crenças e preferências políticas professadas pelo Congresso constituído. Mesmo em um mix de fatores, a polarização política é um desafio a mais para os governos, obrigados buscar formas de contorná-la para manter suas capacidades governativas.

Nesse contexto, a expansão do uso das emendas parlamentares parece perder alguma relevância. Assim, o relacionamento do Congresso pode depender do acionamento mais intenso de outros elementos da *toolbox*, como a autoridade de gabinete ou o compartilhamento dos poderes legislativos. Neste último caso, é ligado o alerta da efetiva redução de poderes do Presidente da República, impelido ainda mais a renunciar às suas preferências.

## 9 REFERÊNCIAS

ABRANCHES, S. Presidencialismo de coalizão em transe e crise democrática no Brasil. **Revista Euro latinoamericana de Análisis Social y Político (RELASP)**, [S. l.], v. 2, n. 3, p. 67–79, 1 jun. 2021. Disponível em: <https://relasp.unr.edu.ar/index.php/revista/article/view/15>. Acesso em: 4 nov. 2024.

ABRANCHES, S. Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro. **Revista Dados**, [S. l.], v. 31, n. 1, p. 5–31, 1988. Disponível em: <https://dados.iesp.uerj.br/es/artigos/?id=348>. Acesso em: 27 nov. 2024.

ALBALA, A. When do coalitions form under presidentialism, and why does it matter? A configurational analysis from Latin America. **Politics**, [S. l.], v. 41, n. 3, p. 351–370, ago. 2021. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0263395720950134>. Acesso em: 4 nov. 2024.

ALMEIDA, D. P. B. D. O mito da ineficiência alocativa das emendas parlamentares. **Revista Brasileira de Ciência Política**, [S. l.], n. 34, p. e239518, 2021. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-33522021000100201&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-33522021000100201&tlng=pt). Acesso em: 11 nov. 2024.

AMORIM NETO, O. Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. **Dados**, [S. l.], v. 43, n. 3, p. 479–519, 2000. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582000000300003&lng=pt&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582000000300003&lng=pt&tlng=pt). Acesso em: 4 nov. 2024.

AZEVEDO, V.; DI CUNTO, R. União e PP decidem deixar governo e apoiar anistia. 2 set. 2025. **Folha de S.Paulo**. [Jornal]. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2025/09/uniao-brasil-e-pp-decidem-deixar-governo-lula-mas-mantem-brecha-para-indicacoes-politicas.shtml>. Acesso em: 23 nov. 2025.

BAIÃO, A. L.; COUTO, C. G.; OLIVEIRA, V. E. D. Quem ganha o quê, quando e como? Emendas orçamentárias em Saúde no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, [S. l.], v. 27, n. 71, p. e004, 2019. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782019000300204&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782019000300204&tlng=pt). Acesso em: 11 nov. 2024.

BASSI, C. D. M. NT - 105 - Diset - Orçamento secreto : discutindo as consequências do caráter impositivo às emendas parlamentares do relator-geral. **Notas Técnicas**, [S. l.], p. 1–13, 30 jan. 2023. Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11729/1/NT\\_105\\_Diset\\_Orcameto\\_Secret\\_o.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11729/1/NT_105_Diset_Orcameto_Secret_o.pdf). Acesso em: 11 nov. 2024.

BERSCH, K.; LOPEZ, F.; TAYLOR, M. M. Patronage and Presidential Coalition Formation. **Political Research Quarterly**, [S. l.], v. 76, n. 2, p. 508–523, jun. 2023. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/10659129221100830>. Acesso em: 4 nov. 2024.

BERTHOLINI, F.; PEREIRA, C. Pagando o preço de governar: custos de gerência de coalizão no presidencialismo brasileiro. **Revista de Administração Pública**, [S. l.], v. 51, p. 528–550, ago. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/9przPh6zP4sTwMds84qcj3B/?lang=pt>. Acesso em: 30 nov. 2024.

BRASIL. Acórdão: Arguição De Descumprimento De Preceito Fundamental 850. **Supremo Tribunal Federal**, [S. l.], 19 dez. 2022a.

BRASIL. Congresso Nacional. Relatório sobre o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2012 (PLDO 2012). Brasília, DF, 27 jun. 2011a. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/ldo/2012/elaboracao/relatorio/410-relatorio-apresentado/410-relatorio-apresentado-pelo-deputado-marcio/400-relatorio-pdf>. Acesso em: 23 abr. 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. Emenda Constitucional (EC) nº 97, de 4 de outubro de 2017. Relatório sobre o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2012 (PLDO 2012). Brasília, DF, 4 out. 2017. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc97.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc97.htm). Acesso em: 23 abr. 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. Emenda Constitucional (EC) nº 126, de 21 de dezembro de 2022. Relatório sobre o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2012 (PLDO 2012). Brasília, DF, 21 dez. 2022b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc126.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc126.htm).

BRASIL. Ministério da Fazenda. Proposta de Emenda à Constituição 45/2024. 2024a. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=2830980&file\\_name=PEC%2045/2024](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2830980&file_name=PEC%2045/2024).

BRASIL. Presidência da República. Mensagem de veto nº 312, de 14 de junho de 2011. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, p. 1, 14 jun. 2011b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/msg/vep-312.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/msg/vep-312.htm). Acesso em: 23 abr. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 14.208, de 28 de setembro de 2021. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, p. 1, 28 set. 2021. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/l14208.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14208.htm).

BRASIL. Presidência da República. Lei Complementar 210 de 2024. 28 nov. 2024b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp210.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp210.htm).

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta De Inconstitucionalidade 7.697. 14 ago. 2024c. Disponível em:

<https://noticias-stf-wp-prd.s3.sa-east-1.amazonaws.com/wp-content/uploads/wpallimport/uploads/2024/08/14174923/ADI-7697-MC-assinado.pdf>.

CAMERON, A. Colin; MILLER, Douglas L. A practitioner's guide to cluster-robust inference. **The Journal of Human Resources**, Madison, v. 50, n. 2, p. 317-372, 2015. DOI: <https://doi.org/10.3368/jhr.50.2.317>. Disponível em: <https://jhr.uwpress.org/content/50/2/317>. Acesso em: 2 mar. 2026.

CHAISTY, P.; CHEESEMAN, N.; POWER, T. J. **Coalitional presidentialism in comparative perspective: minority presidents in multiparty systems**. Oxford: Oxford university press, 2018(Oxford studies in democratization).

CNN. Entenda o que são as “emendas Pix“, alvo de impasse entre Congresso e Judiciário. 15 ago. 2024. **CNN Brasil**. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/entenda-o-que-sao-as-emendas-pix-alvo-de-impasse-entre-congresso-e-judiciario/>. Acesso em: 2 dez. 2024.

COUTO, Cláudio Gonçalves; ARANTES, Rogério Bastos; ABRUCIO, Fernando Luiz. Institutional transformation and resilience in Brazilian democracy (2012-2025): polity, politics, and policy in interaction. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 33, e010, p. 1-28, 2025. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1678-98732433e010-EN>. Acesso em: 31 mar. 2026.

FARIA, R. O redesenho das instituições orçamentárias e a explosão das emendas de relator-geral RP-9: o processo orçamentário no centro da crise política. [S. l.], 8 nov. 2022. Disponível em: <https://preprints.scielo.org/index.php/scielo/preprint/view/4904/version/5200>. Acesso em: 2 dez. 2024.

FARIA, R. O. D. **Emendas parlamentares e processo orçamentário no presidencialismo de coalizão**. 2023. Doutorado em Direito Econômico e Financeiro – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-05092023-155622/>. Acesso em: 2 dez. 2024.

FERNANDES NETO, R. A.; CUNHA, J. P. A nova cláusula de barreira e a sobrevivência das minorias. **Revista de Investigações Constitucionais**, [S. l.], v. 6, n. 1, p. 189, 30 abr. 2019. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rinc/article/view/58085>. Acesso em: 4 nov. 2024.

FUKS, M.; MARQUES, P. H. Polarização e contexto: medindo e explicando a polarização política no Brasil. **Opinião Pública**, [S. l.], v. 28, n. 3, p. 560–593, set. 2022. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-62762022000300560&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762022000300560&tlng=pt). Acesso em: 4 nov. 2024.

GOMES, F. de B. C. Cooperação, liderança e impasse entre o Legislativo e o Executivo na produção legislativa do Congresso Nacional do Brasil. **Dados**, [S. l.], v. 55, p.

911–950, 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/wc7Z8RTQyw7nQ8TkyvCck5r/?lang=pt>. Acesso em: 5 nov. 2025.

GRATON, L. H. T.; BONACIM, C. A. G.; SAKURAI, S. N. Práticas de barganha política por meio da execução orçamentária federal. **Revista de Administração Pública**, [S. l.], v. 54, n. 5, p. 1361–1381, out. 2020. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122020000501361&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122020000501361&tlng=pt). Acesso em: 11 nov. 2024.

GUJARATI, D. N. **Basic econometrics**. New York: McGraw-Hill, 1978.

GUIMARÃES, A. R. S.; PERLIN, G.; MAIA, L. M. Do presidencialismo de coalizão ao parlamentarismo de ocasião: análise das relações entre Executivo e Legislativo no governo Dilma Rousseff. In: PERLIN, G.; SANTOS, M. L. (org.). **Presidencialismo de coalizão em movimento**. [S. l.]: Câmara dos Deputados - Coordenação Edições Câmara, 2019.

LIMONGI, F. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. **Novos Estudos - CEBRAP**, [S. l.], n. 76, p. 17–41, nov. 2006. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-33002006000300002&lng=pt&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002006000300002&lng=pt&tlng=pt). Acesso em: 22 out. 2025.

LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. Processo orçamentário e comportamento Legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo. **Dados**, [S. l.], v. 48, n. 4, p. 737–776, dez. 2005. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582005000400002&lng=pt&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582005000400002&lng=pt&tlng=pt). Acesso em: 28 nov. 2024.

LINZ, J. J. Presidents vs. Parliaments: The Virtues of Parliamentarism. **Journal of Democracy**, [S. l.], v. 1, n. 4, p. 84–91, 1990. Disponível em: <https://muse.jhu.edu/pub/1/article/225635>. Acesso em: 18 nov. 2024.

MAUERBERG JUNIOR, Arnaldo; PEREIRA, Carlos; BIDERMAN, Ciro. The Evolution of Theories about the Brazilian Multiparty Presidential System. **Journal of Politics in Latin America**, [S. l.], v. 7, n. 1, p. 143–161, abr. 2015. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1866802X1500700105>. Acesso em: 4 nov. 2024.

MAINWARING, S. Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination. **Comparative Political Studies**, [S. l.], v. 26, n. 2, p. 198–228, jul. 1993. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0010414093026002003>. Acesso em: 4 nov. 2024.

MASCARENHAS, C. G. Orçamento impositivo e as transferências do artigo 166-A da Constituição: notas sobre regime jurídico, accountability e corrupção. **Revista Eletrônica da PGE-RJ**, [S. l.], v. 6, n. 1, 3 jul. 2023. Disponível em:

<https://revistaeletronica.pge.rj.gov.br/index.php/pge/article/view/340>. Acesso em: 11 nov. 2024.

MAUERBERG, A.; PEREIRA, C. How Valuable Is a Presidential Cabinet? Measuring Ministries' Political Attractiveness in Brazil. **Latin American Politics and Society**, [S. l.], v. 62, n. 1, p. 25–45, fev. 2020. Disponível em: [https://www.cambridge.org/core/product/identifier/S1531426X1900044X/type/journal\\_article](https://www.cambridge.org/core/product/identifier/S1531426X1900044X/type/journal_article). Acesso em: 26 out. 2025.

MEDINA, S. A. *et al.* Alocação das Emendas Parlamentares Individuais: Correção de Assimetria em Saúde ou Ganho Político? **REAd. Revista Eletrônica de Administração (Porto Alegre)**, [S. l.], v. 29, n. 1, p. 98–125, abr. 2023. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-23112023000100098&tling=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-23112023000100098&tling=pt). Acesso em: 11 nov. 2024.

MOLITERNO, D. Impasses no Congresso travam medidas provisórias vitais para o governo Lula; veja lista. 19 mar. 2023. **CNN Brasil**. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/impasses-no-congresso-travam-medidas-provisorias-vitais-para-o-governo-lula-veja-lista/>. Acesso em: 24 nov. 2025.

PEREIRA, A.; LIMA, M. A Predominância do Poder Executivo na Atividade Legislativa: Considerações Sobre o Caso Brasileiro (1988 - 2018). **Revista da Faculdade de Direito da UFG**, [S. l.], v. 49, n. 2, 17 set. 2025. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/revfd/article/view/81391>. Acesso em: 5 nov. 2025.

PEREIRA, C. Orçamento impositivo: fim da barganha? 10 jan. 2014. **Valor Econômico**. Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/coluna/orcamento-impositivo-fim-da-barganha.ghtml>. Acesso em: 5 dez. 2024.

PEREIRA, C.; BERTHOLINI, F.; MELO, M. 'Congruent We Govern': Cost of Governance in Multiparty Presidentialism. **Government and Opposition**, [S. l.], v. 58, n. 4, p. 843–861, out. 2023. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/government-and-opposition/article/congruent-we-govern-cost-of-governance-in-multiparty-presidentialism/6225DF65E0F5ED26AB5C7EFA96EE3361>. Acesso em: 30 nov. 2024.

PEREIRA, C.; MELO, M. A. The Surprising Success of Multiparty Presidentialism. **Journal of Democracy**, [S. l.], v. 23, n. 3, p. 156–170, jul. 2012. Disponível em: <https://muse.jhu.edu/article/480983>. Acesso em: 4 nov. 2024.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro. **Dados**, [S. l.], v. 45, n. 2, p. 265–301, 2002. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582002000200004&lng=pt&tling=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582002000200004&lng=pt&tling=pt). Acesso em: 30 nov. 2024.

RAILE, E. D.; PEREIRA, C.; POWER, T. J. The Executive Toolbox: Building Legislative Support in a Multiparty Presidential Regime. **Political Research Quarterly**, [S. l.], v. 64, n. 2, p. 323–334, jun. 2011. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1065912909355711>. Acesso em: 4 nov. 2024.

SANTOS, N. C. B.; GASPARINI, C. E. Orçamento Impositivo e Relação entre Poderes no Brasil. **Revista Brasileira de Ciência Política**, [S. l.], n. 31, p. 339–396, jan. 2020. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-33522020000100339&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-33522020000100339&tlng=pt). Acesso em: 4 nov. 2024.

SCHREIBER, M. “Parlamentarismo informal”: afinal, Bolsonaro está perdendo liderança do governo para Congresso? **BBC News Brasil**, [S. l.], 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-48429131>. Acesso em: 9 dez. 2024.

SLAPIN, J. B. *et al.* Ideology, Grandstanding, and Strategic Party Disloyalty in the British Parliament. **American Political Science Review**, [S. l.], v. 112, n. 1, p. 15–30, fev. 2018. Disponível em: [https://www.cambridge.org/core/product/identifiier/S0003055417000375/type/journal\\_article](https://www.cambridge.org/core/product/identifiier/S0003055417000375/type/journal_article). Acesso em: 27 out. 2025.

SPOON, J.-J.; WEST, K. J. Alone or together? How institutions affect party entry in presidential elections in Europe and South America. **Party Politics**, [S. l.], v. 21, n. 3, p. 393–403, maio 2015. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1354068812473870>. Acesso em: 4 nov. 2024.

THÜRK, M.; HELLSTRÖM, J.; DÖRING, H. Institutional constraints on cabinet formation: Veto points and party system dynamics. **European Journal of Political Research**, [S. l.], v. 60, n. 2, p. 295–316, maio 2021. Disponível em: <https://ejpr.onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1475-6765.12407>. Acesso em: 4 nov. 2024.

WETERMAN, D. Emendas de comissão ocupam espaço do orçamento secreto e enfraquecem políticas públicas, aponta CGU. 3 set. 2024. **Estadão**. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/emendas-de-comissao-ocupam-espaco-do-orcamento-secreto-e-enfraquecem-politicas-publicas-aponta-cgu/>. Acesso em: 5 dez. 2024.

WOOLDRIDGE, J. M. **Introductory econometrics: a modern approach**. 4. ed., student ed. Mason, Ohio: South-Western, 2009.

ZUCCO, C. **Brazilian Legislative Surveys (Waves 1-9, 1990-2021)**. [S. l.]: Harvard Dataverse, 2023. Disponível em: <https://dataverse.harvard.edu/citation?persistentId=doi:10.7910/DVN/WM9IZ8>. Acesso em: 24 mar. 2025.

ZUCCO, C. Ideology or What? Legislative Behavior in Multiparty Presidential Settings. **The Journal of Politics**, [S. l.], v. 71, n. 3, p. 1076–1092, jul. 2009. Disponível em:

<https://www.journals.uchicago.edu/doi/10.1017/S0022381609090896>. Acesso em: 24 mar. 2025.

ZUCCO, C.; POWER, T. J. The Ideology of Brazilian Parties and Presidents: A Research Note on Coalitional Presidentialism Under Stress. **Latin American Politics and Society**, [S. l.], , p. 1–11, 24 jan. 2024. Disponível em: [https://www.cambridge.org/core/product/identifier/S1531426X23000249/type/journal\\_article](https://www.cambridge.org/core/product/identifier/S1531426X23000249/type/journal_article). Acesso em: 4 nov. 2024.

ZUCCO JR., C.; LAUDERDALE, B. E. Distinguishing Between Influences on Brazilian Legislative Behavior. **Legislative Studies Quarterly**, [S. l.], v. 36, n. 3, p. 363–396, ago. 2011. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1939-9162.2011.00019.x>. Acesso em: 27 out. 2025.

**ANEXO I - DICIONÁRIO DE VARIÁVEIS**

<b>Variável</b>	<b>Descrição</b>
ValPag	Valor diário pago em emendas discricionárias (R\$)
DifIdeo	Diferença ideológica entre o partido do presidente da República e a média da Câmara dos Deputados (anual)
LegisSuc	Sucesso Legislativo do Executivo (% de aprovação de proposições do Planalto em cada ano)
MantVetos	Manutenção Vetos (% anual)
Dominancia	Percentuais das leis que tiveram origem em projetos do Executivo (% anual)
CoalAjus	Coalescência Ajustada pelo método de Maueberg e Pereira, 2020 (% anual)
ComproRCL	Impositividade (% anual da RCL comprometida com emendas impositivas conforme Lei 12.919/2013, EC 86/2015, EC 100/2019, EC 126/2022, calculada sobre dados do Tesouro Nacional)
MedPart	Tam. Médio Partidos com representação na Câmara (Anual)

## ANEXO II - ESTATÍSTICA DESCRITIVA

**Tabela 9 - Estatística Descritiva Base de Dados H1**

Statistic	N	Mean	St. Dev.	Min	Max
LegisSuc	32	58.45	16.28	14.55	91.43
LegisSucMPS	32	58.06	13.99	11.19	85.57
MantVetos	32	69.63	32.94	0.00	100.00
Dominancia	32	43.08	12.65	13.16	62.68
DifIdeo	32	42.29	28.27	4.16	84.36
CoalAjus	32	54.50	11.00	36.63	76.51
ComproRCL	32	0.74	1.04	0.00	3.00
MedPart	32	24.88	4.35	17.10	32.00

**Tabela 10 - Matriz de Correlação Base de Dados H1**

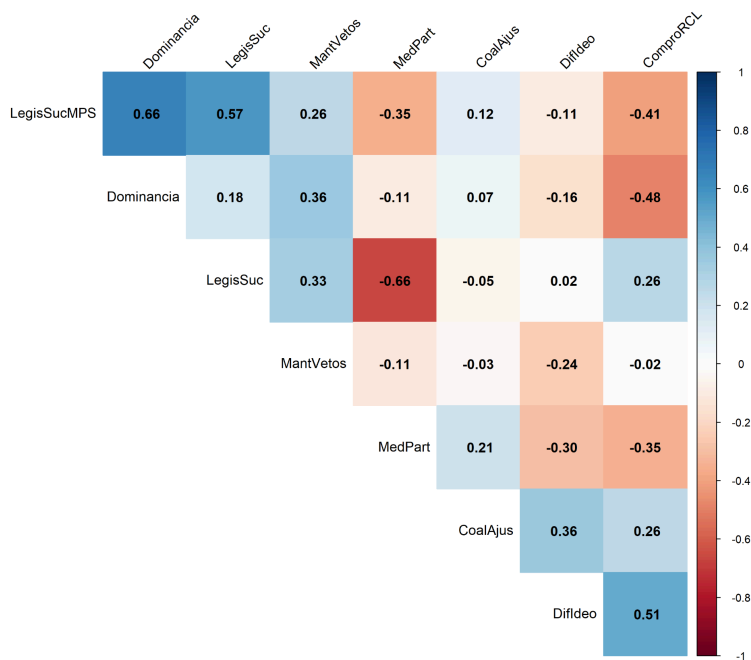


Tabela 11 - Estatística Descritiva Base de Dados H2

Statistic	N	Mean	St. Dev.	Min	Max
ValPag_total	475	146,744,105.00	393,468,872.00	2,436.11	5,400,455,551.00
DifIdeo	475	55.13	33.59	4.16	84.36
CoalAjus	475	57.10	8.70	38.63	70.87
ComproRCL	475	1.97	0.73	1.20	3.00

Tabela 12 - Matriz de Correlação Base de Dados H2

