



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

Anastácia Carvalho Vitorino Duarte

**Os Efeitos da Polarização Política nos Gabinetes Presidenciais: Análise Comparada dos
Governos de Lula I, II e III**

**BRASÍLIA
2025**

Anastácia Carvalho Vitorino Duarte

Os Efeitos da Polarização Política nos Gabinetes Presidenciais: Análise Comparada dos Governos de Lula I, II e III

Monografia em Ciência Política apresentada ao Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília como requisito parcial para a obtenção do grau de bacharel em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. André Borges.

**BRASÍLIA
2025**

RESUMO

Este estudo analisa os efeitos da polarização política na formação e gestão dos gabinetes presidenciais nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva (Lula I, II e III). Partindo da hipótese de que o aumento da polarização ideológica entre os partidos na Câmara dos Deputados impacta as estratégias presidenciais de coalizão, o trabalho utiliza dados de polarização ideológica e composição dos gabinetes ao longo dos três mandatos, no período de 2003 a 2024. Os resultados indicam que, durante períodos de maior polarização, os gabinetes tendem a ser mais heterogêneos ideologicamente, mas também buscam maior coalescência para garantir governabilidade. No terceiro mandato, apesar da ampla base partidária e ambiente polarizado, observa-se uma estratégia de manutenção de coerência interna e incremento da coalescência, o que sugere adaptação do Executivo às novas dinâmicas legislativas. A pesquisa contribui para o entendimento das estratégias de coalizão em contextos de alta polarização no presidencialismo brasileiro, apontando a necessidade de aprofundar estudos sobre os custos políticos e práticos dessas escolhas.

Palavras-chave: polarização política; coalizão governamental; presidencialismo; governabilidade; Lula

ABSTRACT

This study analyzes the effects of political polarization on the formation and management of presidential cabinets during Luiz Inácio Lula da Silva's governments (Lula I, II, and III). Based on the hypothesis that increased ideological polarization among parties in the Chamber of Deputies influences presidential coalition strategies, the research employs data on ideological polarization and cabinet composition over Lula's three terms, from 2003 to 2024. Results indicate that during periods of heightened polarization, cabinets tend to be more ideologically heterogeneous but also pursue greater coalescence to ensure governability. In the third term, despite a broad party base and polarized environment, there is a strategy to maintain internal coherence and increase coalescence, suggesting executive adaptation to new legislative dynamics. The study contributes to the understanding of coalition strategies in highly polarized contexts within Brazilian presidentialism, highlighting the need for further research on the political and practical costs of these choices.

Keywords: political polarization; government coalition; presidentialism; governability; Lula.

SUMÁRIO

1	Introdução	6
2	Revisão de Literatura	8
2.1	COALIZÃO NOS GOVERNOS LULA	10
3	Metodologia	12
4	Resultados	13
4.1	POLARIZAÇÃO	14
4.2	COALESCÊNCIA	16
5	Análise	18
6	Conclusão	20
7	Referências	23

1. Introdução

O estudo das coalizões governamentais no presidencialismo é um tema central na ciência política, especialmente em sistemas multipartidários como o brasileiro. A literatura sobre o tema, desde Abranches (1988), tem destacado a complexidade da formação de coalizões em um cenário de alta fragmentação partidária e polarização ideológica (Raile et al, 2011; Amorim Neto, 2006; Pereira et al, 2022). No entanto, ainda há lacunas a serem exploradas, especialmente no que diz respeito ao impacto da polarização crescente na capacidade dos presidentes de formar coalizões.

Na literatura, a polarização no Brasil era vista como o embate central entre PT e PSDB desde 1994, amenizada pela convergência centrista de ambos os partidos (Zucco Júnior, 2011; Borges & Vidigal, 2018). Entretanto, a ascensão da “nova direita” (Melo et al., 2020) e o fim dessa centralidade em 2018 evidenciam uma nova perspectiva, de um país agora polarizado.

Passados 20 anos do primeiro mandato de Lula, rompeu-se com a lógica partidária entre PSDB e PT e surgiram novos atores políticos em um congresso mais à direita (SANTOS, TANSCHKEIT, 2019). A polarização com a nova direita impõe desafios para se sustentar uma coalizão que garanta sucesso no legislativo, ao buscar a maioria, governabilidade a baixo custo, ao buscar congruência e ainda assim ter coerência com sua agenda política.

Nesse sentido, Couto (2024), ao dialogar com Borges et al (2020), entende a polarização legislativa como um fator decisivo na formação dos gabinetes presenciais. Para ele, a polarização pode dificultar a revisão dos acordos pré-eleitorais. Isso porque, quando o conflito de preferências do sistema partidário é muito acentuado, se torna mais difícil negociar a união de partidos muito conflituosos em um mesmo gabinete. Assim, o leque de escolhas para o gabinete reduz-se, acabando por se assemelhar aos acordos pré-eleitorais.

Corroborando com essa perspectiva, Alemán e Tsebelis (2011) afirmam que a proximidade ideológica dos partidos da coalizão é um fator crucial a ser ponderado pelos presidentes. Os aliados ideologicamente tendem a garantir uma maior probabilidade de sucesso na aprovação da agenda legislativa do presidente e a reduzir possíveis conflitos que podem acarretar vetos e obstruções por partidos aliados.

Por outro lado, presidentes minoritários, como é o caso de Lula em suas três eleições, ao buscar governabilidade e maioria para aprovação de suas agendas legislativas, esbarram com a escolha de ter um gabinete ideologicamente condizente com sua agenda ou ideologicamente

congruente com o Congresso Nacional, reduzindo assim os custos da governabilidade (Pereira et al 2022).

Com isso, o presente estudo tem como questionamento: como o aumento da polarização ideológica entre os partidos na Câmara dos Deputados impacta as estratégias presidenciais de formação e gestão das coalizões governamentais?

A primeira hipótese é que o aumento da polarização ideológica entre os partidos na Câmara dos Deputados tende a levar à formação de gabinetes presidenciais mais heterogêneos ideologicamente.

A segunda hipótese é que o aumento da polarização ideológica entre os partidos na Câmara dos Deputados conduz o Poder Executivo à formação de um gabinete presidencial mais coalescente, visando maior governabilidade.

Para Couto (2024), a polarização política, que se intensificou no Brasil nas últimas duas décadas, tem sido apontada como um fator limitante para a formação de coalizões estáveis e congruentes. Este projeto busca contribuir para essa discussão ao analisar os governos de Lula I, II e III, em um recorte temporal de 10 anos de mandato, no qual é possível analisar o gabinete de um mesmo presidente e partido, ao longo do tempo. Analisar como o mesmo ator adaptou a coalizão para diferentes momentos políticos pode oferecer um panorama único para entender como o aumento da polarização impactou a governabilidade nos últimos 9 anos. Este estudo é particularmente relevante no contexto atual, em que o governo Lula III enfrenta um Congresso mais fragmentado e polarizado, com uma coalizão que busca equilibrar governabilidade e coerência ideológica.

Prevê-se que, em períodos de maior polarização ideológica na Câmara dos Deputados, o gabinete presidencial de Lula apresente maior heterogeneidade em comparação aos períodos de menor polarização. Além disso, supõe-se que, nesses mesmos períodos de maior polarização, haja um aumento na coalescência do gabinete presidencial.

Para isso, o presente estudo buscará analisar a composição do gabinete dos governos de Luiz Inácio Lula da Silva em três períodos: de 2003 a 2006, 2007 a 2010 e 2023 a 2024. Também pretende analisar a polarização política da Câmara dos Deputados no mesmo recorte temporal.

2. Revisão de Literatura

Segundo Mauerberg Junior, Pereira e Biderman (2015), há quatro abordagens para compreender o presidencialismo de coalização. A primeira, que será o foco desse estudo, trata sobre a construção da coalizão, a partir da formação do gabinete. A segunda estuda a gestão da coalizão através da perspectiva das emendas para projetos “*pork and barrel*”, nessesentido, a relação executivo-legislativo é mantida através do orçamento, autorizado pelo chefe do executivo, destinado aos parlamentares, a terceira centraliza o papel das instituições e a quarta aborda o papel das lideranças.

Raile et al (2011) irão analisar como os presidentes em regimes presidenciais multipartidários conseguem apoio legislativo. A pesquisa mostrou que o apoio é possível ao fazer uso de ferramentas como “pork”, as emendas orçamentárias, e “coalition goods”, a alocação de cargos no governo. Portanto, mais do que a ideologia, a forma com qual o presidente irá fazer uso dessas ferramentas é determinante na decisão dos legisladores. Especialmente ao analisar o Brasil, os autores destacam a importância do *pork*, como uma consequência do modelo proporcional de lista aberta e federativo do país. Essas características criam um sistema partidário altamente fragmentado, com pouca importância ideológica e com legisladores que trocam de partidos com frequência.

O termo “presidencialismo de coalizão”, introduzido por Abranches (1988), conceitua o modelo político, em que o chefe de Estado necessita equilibrar dois objetivos principais: assegurar uma maioria partidária sólida e ao mesmo tempo representar as particularidades regionais. Portanto, em sociedades caracterizadas por divisões substanciais, a criação de alianças torna-se uma condição fundamental para a efetividade governamental e a manutenção da estabilidade institucional. Essas alianças são descritas por Abranches como coalizões político-partidárias e regionais.

Ao dialogar com essa ideia, Borges et al (2020) observam que, apesar da coalizão ser um fenômeno pós-eleitoral, os acordos pré-eleitorais desempenham um papel fundamental para a relação entre o presidente e o Congresso e podem ser um termômetro para a coalizão. Isso porque, esse tipo de acordo se traduz em maior cooperação entre os partidos envolvidos, fazendo com que a probabilidade do presidente formar uma coalizão majoritária no futuro seja maior. Assim, partidos minoritários tendem a conquistar uma maioria no Congresso se antes

tiverem feito uma coligação eleitoral com partidos que, em conjunto, contam com uma representação parlamentar expressiva na câmara baixa.

Por outro lado, Amorim Neto (2006), define as duas principais estratégias utilizadas pelos presidentes para formarem seus gabinetes. A primeira parte do pressuposto que o presidente irá buscar seus objetivos políticos através do processo legislativo padrão e a segunda que irá utilizar majoritariamente de prerrogativas do executivo. Nesse sentido, presidentes que escolhem a primeira opção tendem a construir gabinetes de maioria, com mais ministros partidários e uma alocação mais proporcional ao cenário do Congresso. Já a segunda opção é característica de gabinetes minoritários. Presidentes mais extremistas tendem a escolher a segunda opção, buscando seus objetivos através de decisões unilaterais e com menos ministros partidários e menor proporcionalidade em seu gabinete.

Pereira et al (2022) irão contrapor a ideia de que a formação de uma maioria do presidente no Congresso é o fator crucial para garantir a governança. Esses autores argumentam que é preciso ter uma proximidade ideológica entre a coalizão do presidente e o conjunto de parlamentares no Congresso. Com isso, a incongruência ideológica, a distância entre a coalizão e o Congresso, aumenta os custos de governança.

Diante desse cenário, os presidentes precisam escolher entre ter uma coalizão ideologicamente alinhada com suas preferências de campanha, ou alinhada com o Congresso, gerenciando interesses de atores que não irão compartilhar da mesma agenda. O artigo indica que, ao escolher uma coalizão congruente, a probabilidade de sucesso no legislativo é maior, mas sem perder de vista os altos custos políticos dessa escolha.

Os resultados demonstram que, no Brasil, houve uma variação significativa na incongruência ideológica após a redemocratização e que presidentes com coalizões mais congruentes, ideologicamente mais próximas ao Congresso, tiveram custos de governança mais baixos.

Cabe destacar que Alemán e Tsebelis (2011) argumentam que os presidentes tendem a incluir nos seus gabinetes partidos ideologicamente próximos. O poder institucional também é uma variante na escolha. Quando o Congresso tem maior poder, os presidentes tendem a formar gabinetes mais amplos e coesos.

Para mensurar a proporcionalidade entre o peso dos partidos na Câmara dos Deputados e a distribuição dos ministérios no gabinete, Amorim Neto (2000) propõe a medida de coalescência. Nessa lógica, quanto mais proporcional for a relação ministério e peso parlamentar do partido, maior será a coalescência do gabinete. Com isso, o autor irá argumentar que, o acordo entre o presidente e um partido para compor o gabinete pode não ser o bastante para garantir a disciplina do partido na câmara baixa, demonstrando que é preciso ter certa proporcionalidade para garantir resultados no legislativo.

2.1 COALIZÃO NOS GOVERNOS LULA

Segundo Pereira et al (2022) o presidente Lula em seus dois primeiros governos formou uma coalizão ideologicamente heterogênea e incongruente com o Congresso Nacional. Com isso, nos dois primeiros mandatos de Lula, os custos de governabilidade eram altos. Em Lula I, o orçamento era destinado principalmente para o PT em comparação com os outros partidos da coalizão, já em Lula II o gasto com outros partidos aumentou, embora o PT ainda recebesse uma parcela substancial. Assim, nos seus governos havia um deslocamento para a esquerda ao centralizar recursos no PT, porém essa estratégia não resultou em maior apoio legislativo e pode ter contribuído para o aumento da instabilidade política.

Bertholini e Pereira (2017), observaram que a heterogeneidade ideológica das coalizões aumentou com a ascensão do Partido dos Trabalhadores (PT) ao poder em 2003, resultando em uma coalizão diversificada, que abrange partidos de diferentes orientações políticas. Os autores também discutem a distribuição de poder entre os partidos na coalizão, notando que o PT teve uma parcela significativa do poder no governo, especialmente durante a presidência de Lula, mas Dilma Rousseff fez ajustes para reduzir o tamanho da coalizão. Por fim, os autores afirmam que a dependência do presidente em relação à necessidade de coalizões aumentou durante os governos petistas.

Raile et al (2011) ao estudar as estratégias utilizadas por Lula em seu primeiro mandato, descreveu um cenário desafiador, com uma coalizão minoritária e na agenda, reformas impopulares até para o próprio partido, como a Reforma da Previdência de 2003. Nesse cenário, a distribuição das preferências no Congresso dificultava a criação de uma coalizão grande e homogênea, porém, para a aprovação da Reforma, era necessária uma maioria de 60% no Congresso.

Diante disso, Lula fez o uso de suas ferramentas da seguinte forma: aumentou o *pork* para partidos de fora da coalizão formal, como PSDB e PFL, e aumentou o número de ministérios para o PT. Com isso, criou uma supermaioria temporária para aprovar a reforma. O *pork* complementou as ferramentas da coalizão, principalmente no que se refere a obtenção de suporte de partidos ideologicamente inimigos.

Em 2023, conforme Santos e Luz (2023), Lula começou o governo formando uma coalizão média, com 262 cadeiras na Câmara. Em Lula I, foi formada uma coalizão minoritária e em Lula II a coalizão tinha 308 deputados, suficiente para aprovar uma PEC.

Por outro lado, no que se refere à coalescência, Lula III iniciou com uma taxa de 0,64 significando uma busca por maior governabilidade, diferentemente de Lula I e II. (SANTOS, LUZ, 2023).

Tradicionalmente, estudos sobre polarização política no período pós-redemocratização brasileira descrevem um cenário caracterizado pela rivalidade entre PT e PSDB nas disputas presidenciais a partir de 1994. Porém, a nesse período não havia, a rigor, uma situação de polarização ideológica do eleitorado. Zucco (2011) argumentou que ambos os partidos tendiam ao centro, a esquerda ao mercado e a “direita envergonhada”. Desse modo, os eleitores eram cada vez mais semelhantes. Borges e Vidigal (2018) por sua vez demonstram que a rejeição ao PT decorre mais das avaliações negativas dos governos petistas do que de um movimento claro em direção ao conservadorismo extremado.

No âmbito do Congresso Nacional, Zucco (2011), ao estudar da década de 90 a 2009, afirma que há uma estabilidade ideológica dos partidos no Congresso Nacional. Ao analisar os dados da Pesquisa Legislativa 2009, o autor infere que, no espectro político, o PSOL é, consistentemente, a legenda mais à esquerda, o DEM, a mais à direita e o PMDB, junto com PPS e PSDB, no centro. Nesse momento, o autor compreendeu que, a principal clivagem na Câmara dos Deputados se dava menos por diferenças ideológicas e mais pela divisão estratégica entre governo e oposição.

Contudo, a emergência da “nova direita”, inclusive no Parlamento (Melo et al., 2020) e o nítido fim dessa centralidade nas eleições de 2018 irá romper com a lógica de centro. O cenário do eleitorado brasileiro se transforma e revela-se um maior protagonismo das identidades sociais na escolha do voto. Nesse contexto, os sentimentos positivos em relação ao PT reduzem fortemente a probabilidade do voto em Bolsonaro, como indica os estudos de Layton (2021).

Segundo Fuks e Marques (2022), a polarização do eleitorado aumentou em termos afetivos e direcionados aos candidatos. No plano ideológico, observa-se uma polarização assimétrica, com uma radicalização da direita, marcada pela reorganização da direita. Por fim, constata-se os autores, a polarização tende a se concentrar nos indivíduos mais politicamente engajados, e as lideranças políticas exercem papel mais central do que as legendas em um sistema partidário fragmentado e instável.

Borges (2021), ao analisar a polarização política na Câmara dos Deputados, argumenta que, entre 2002 e 2014, o Brasil passou por um processo de "atomização centrípeta", marcado pela alta fragmentação partidária combinada com a redução das diferenças ideológicas entre os partidos, tornando as opções políticas menos claras para os eleitores. Contudo, a eleição de 2018 reverteu essa tendência, aumentando significativamente a polarização ideológica, especialmente devido à ascensão de Jair Bolsonaro, representante da extrema-direita. Esse aumento da polarização interrompeu o ciclo anterior de aproximação ideológica, redefinindo as dinâmicas partidárias e eleitorais no país.

3. Metodologia

Para mensurar a polarização na câmara baixa nos anos de 2002, 2006, 2010, 2014, 2018 e 2022, utilizei o banco de dados de "*Ideological classification of Brazilian parties*" de Borges (2023), que utiliza como fonte os scores de Zucco e Power (2020) obtidos através do "*Brazilian Legislative Surveys*" (BLS) de 1990 a 2017, o "*Political Representation, Executives and Political Parties*" (PREPPS) survey de 2006, 2011, 2015 e 2018. Com esses dados o autor calcula uma média das pontuações de ideologia de cada survey, para conseguir estimar uma pontuação geral.

O BLS é uma pesquisa de opinião realizada com congressistas, que utiliza questionários em que os parlamentares classificam a si mesmos, os principais partidos e presidentes em uma escala ideológica de esquerda a direita. O PREPPS mede as posições políticas, também em dimensões de esquerda a direita, incluindo espectro econômico, de políticas sociais e externa, dentre outras. O survey foi realizado em 18 países da América Latina com foco nos partidos políticos e presidentes.

Para complementar a base com dados mais atuais, utilizei a última edição do BLS, de 2021 e recalculei a pontuação geral através de uma média das pontuações existentes.

A polarização foi calculada em duas etapas. Primeiro, estimou-se a posição ideológica média da Câmara, calculando-se a média das posições ideológicas dos partidos, ponderada pelo tamanho de cada um deles.

Em seguida, foi calculada a distância absoluta entre a posição de cada partido e essa média. Essas distâncias foram multiplicadas pela proporção de assentos dos partidos na Câmara, e então somadas, resultando no índice de polarização geral para cada eleição. Por fim, o índice foi ajustado para uma escala de 0 a 10, sendo 0 a ausência completa de polarização (nenhuma dispersão) e 10 o nível máximo possível de polarização.

De forma semelhante, calculei a polarização dos gabinetes de Lula comparando o desvio padrão da ideologia dos partidos que os compõem em relação à ideologia média do gabinete, ponderando, posteriormente, pelo número de ministros pertencentes a cada partido.

Para a análise dos gabinetes, utilizei a base de Couto (2024) para selecionar os dados de gabinete de Lula I e Lula II, que já continham a composição dos gabinetes, a quantidade de cadeiras do gabinete e o percentual em relação ao total de cadeiras da câmara. Também já continha uma variável para indicar se o gabinete seria minoritário (1) ou não (0), determinado através do comparativo: se for maior que 50 é 0 e se for menor que 50 é 1. Tendo em vista que o total de cadeiras da Câmara dos Deputados é 513, o gabinete só é considerado minoritário se tiver menos de 257 cadeiras.

Com a finalidade de atualizar a base com os dados de Lula III, busquei notícias de 2023 a 2024 para determinar os partidos que foram nomeados para os ministérios desde o primeiro dia de governo, que chamo de Lula III 1 até setembro de 2024, que chamo de Lula III 8.

A quantidade de cadeiras do gabinete calculei somando as cadeiras de cada partido que o compõe, que obtive através dos dados abertos da Câmara dos Deputados.

Considere para o gabinete todos os ministérios, secretarias e órgãos com status de ministério. Marquei a mudança de gabinete quando houve alteração dos seguintes fatores: partidos que compõem o gabinete, alteração no número de gabinetes por partido e alteração no número total de ministério ou secretarias e órgãos com status de ministério, tendo em vista que essas mudanças também poderiam alterar as proporções partidárias.

A fim de possibilitar comparar os meus dados com os de Couto (2024), para o cálculo de coalescência também optei por utilizar a fórmula de Gallagher, a mesma utilizada pelo autor:

$$C_f = 1 - \sqrt{\frac{\sum (S_i - M_i)^2}{2}}$$

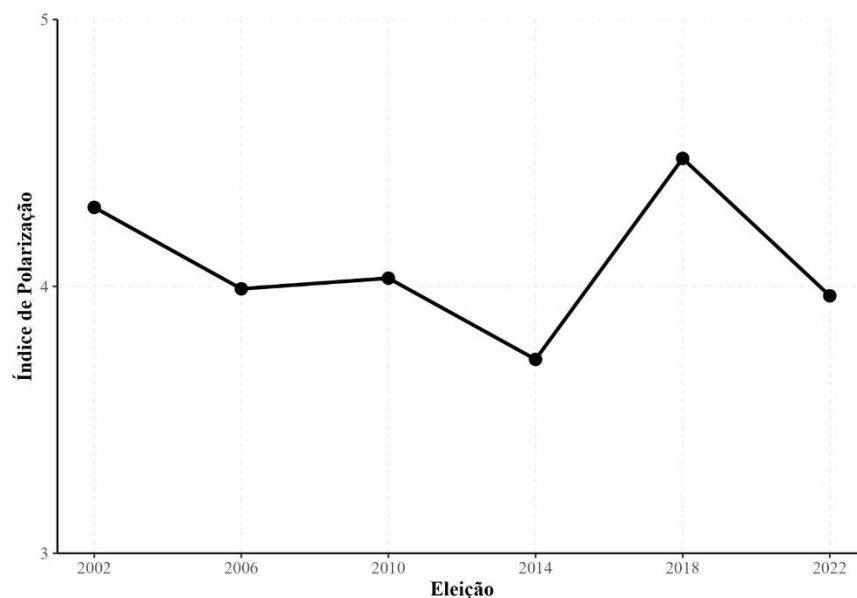
Nessa fórmula, C_f é o gabinete, S_i é a porcentagem de assentos do partido analisado pelo total da câmara e M_i é a porcentagem de ministério que este partido ocupa em relação ao total do gabinete. Com isso, se houver um alinhamento perfeito entre S_i e M_i , C_f será 1 e quanto maior a discrepância, será 0. Portanto, quanto mais próximo o gabinete é de 1, maior é a proporção entre assentos do partido e ministérios dentro do governo, tornando o governo mais coalescente.

4. Resultados

4.1 POLARIZAÇÃO

O cálculo de polarização política na Câmara dos Deputados, de 2002 a 2022, demonstrou, de maneira geral, que o grau de polarização da Câmara é relativamente estável e atingiu o maior grau em 2018, seguido por 2002. Em 2006 o índice decai levemente e mantém o padrão em 2010. Observa-se um leve recuo em 2014, seguido pelo aumento em 2018. Em 2022, esse índice não atinge os patamares de 2018 e 2002 e se aproxima dos anos de 2006 e 2010 (Figura 1).

Figura 1 Gráfico da Polarização na Câmara dos Deputados de 2002 a 2022



Fonte: Elaboração própria

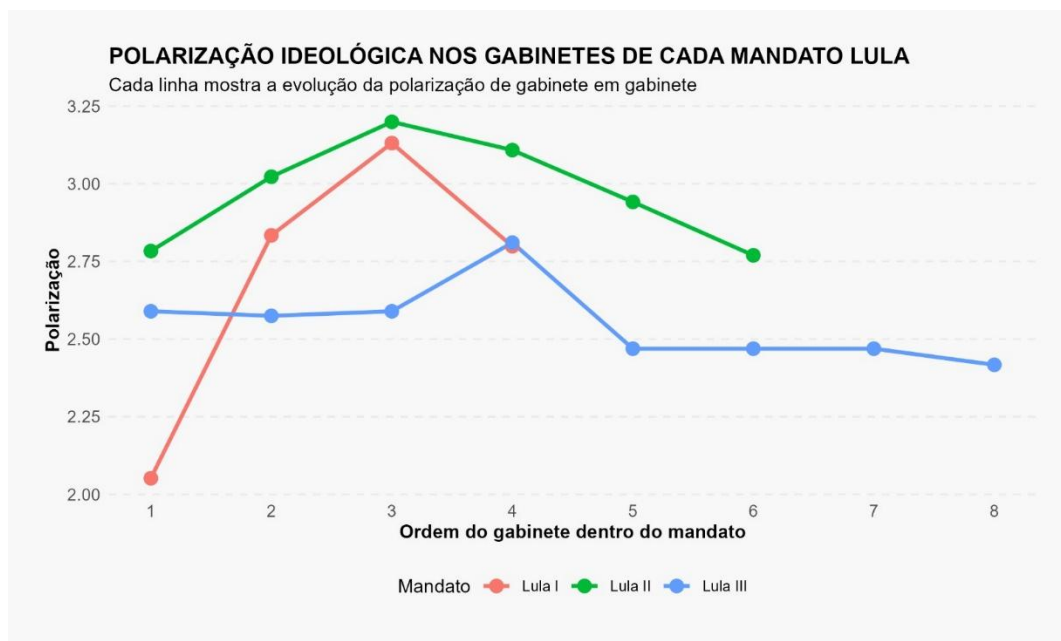
Em 2002, ano da primeira eleição de Lula, a polarização na Câmara dos Deputados atingiu o seu pico no período avaliado, com índice em torno de 4,3, o mais alto dentre os governos Lula. Nesse cenário, o partido mais distante da média do congresso era o PP, seguido pelo PT.

Já em 2006, houve um leve declínio do índice de polarização geral da Câmara, chegando a 3,99 pontos (Figura 1). Nesse momento, o partido mais polarizado era o PT, atingindo o patamar de 0,7, seguido pelo PFL, com 0,6, partido que foi refundado como DEM, que em 2022 fundiu com o PSL, originando o União Brasil.

Em 2010, há um pequeno aumento no índice, que passa para 4,03 pontos, que continua alto em 2014, com 3,73 pontos. Em todos esses anos, o partido mais polarizado continua sendo o PT. O segundo partido mais polarizado nesses anos continua sendo de direita, o PFL em 2010, depois o PP em 2014.

Em 2018, com a entrada de Bolsonaro na disputa presidencial, é quando o PT atinge sua maior pontuação, de 0,97, o segundo partido, de direita, é o PSL. Em 2022, o cenário se transforma. De forma geral, a câmara permanece polarizada, com índices muito semelhantes aos observados em 2006, 2010 e 2014. No entanto, neste momento, o partido mais polarizado volta a ser o PP, como ocorreu em 2002. O que se destaca em relação ao cenário de 2002 é que, diferentemente daquela época, o segundo partido mais polarizado não pertence a um espectro ideológico oposto, mas também é de direita: o PRB, que mais tarde se tornaria o Republicanos.

Os resultados do cálculo da polarização ideológica nos gabinetes presidenciais de Lula mostraram variações importantes entre os seus três mandatos. No primeiro mandato (Lula I), o grau de polarização iniciou-se baixo (2,05), atingindo seu pico no terceiro gabinete (3,13), mas recuando no último gabinete (2,80). O segundo mandato (Lula II) demonstrou os níveis mais elevados de polarização entre todos os mandatos, com o terceiro gabinete atingindo o valor máximo (3,20), seguido de um gradual recuo até o sexto gabinete (2,77). No terceiro mandato (Lula III), o índice de polarização dos gabinetes permaneceu relativamente baixo e constante, com valores que variaram entre 2,42 e 2,81, exceto pelo pico no gabinete 4, conforme apresentado na Figura 2.

Figura 2 Gráfico de Polarização Ideológica nos Gabinetes de Lula

Fonte: Elaboração própria

4.2 COALÊSCENCIA

Ao reunir os dados dos gabinetes de Lula, primeiramente, observa-se que, ao longo de seus mandatos, a quantidade de gabinetes aumentou. Lula I teve quatro gabinetes, Lula II teve seis e Lula III, oito. Além disso, também foi possível perceber que a quantidade de cadeiras que os partidos do gabinete possuem na Câmara dos Deputados em Lula III foi a maior dos três governos. Lula teve apenas dois gabinetes minoritários, ambos em seu primeiro mandato.

A coalescência de seus mandatos variou de 0,48 a 0,68 e ambos os marcos são do mandato atual. No primeiro gabinete de Lula I, a composição partidária não garantia maioria na câmara, o que motivou a readequação da composição, com a entrada do PMDB, partido mais ao centro, e a saída do PDT, partido mais à esquerda. O rearranjo aumentou levemente a coalescência. A entrada do PP marca seu último gabinete, mas a inserção de um partido, àquela época, era o mais polarizado, não garantiu mais cadeiras. Como resultado, a coalescência voltou a cair novamente.

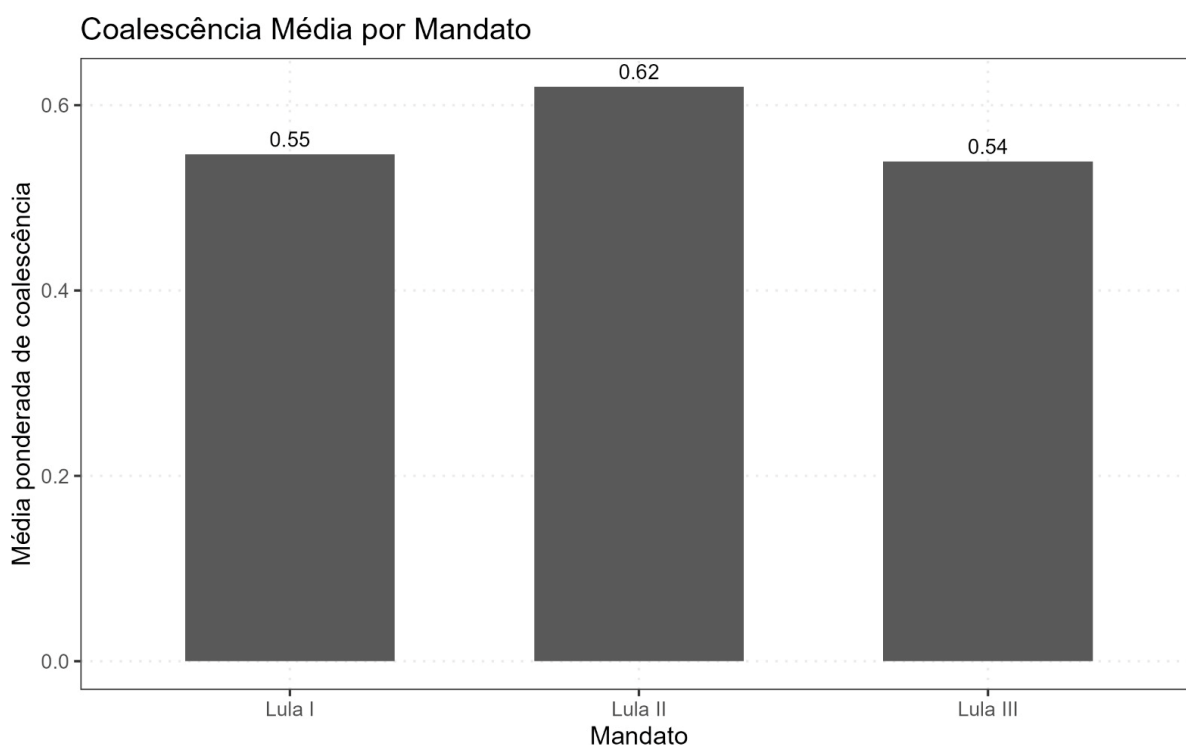
O gabinete de Lula II inicia com mais cadeiras que todos os gabinetes de Lula I. O PP, o último partido a entrar no primeiro mandato, permanece na composição. O PRB entra na composição no gabinete 4, marcando a maior coalescência do mandato, de 0,64. Pela primeira

vez Lula monta um gabinete com cadeiras suficientes para aprovar uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC), que requer 3/5 dos parlamentares (Câmara dos Deputados, 1989).

Lula III inicia com 10 partidos em sua base, dentre eles o União Brasil. As mudanças entre o gabinete 1 a 3 simbolizaram apenas realocação de pastas, alterando a coalescência, mas mantendo a quantidade de cadeiras. A coalescência aumenta com a saída de um independente do GSI e a entrada de Ricardo Capelli do PSB, mas a mudança foi breve e a pasta logo voltou para administração independente.

A mudança mais significativa ocorre a partir do gabinete 5. Lula faz a maior composição de seus três mandatos, com 12 partidos. O PP que ainda não havia feito parte do novo mandato reaparece e, com ele o Republicanos. As cadeiras do gabinete também estão na maior alta observada, chegando a 355, mas com a coalescência baixa, em comparação ao cenário também polarizado de 2006. Com alocações internas entre os próprios partidos da composição, Lula chega no gabinete 8 com a maior coalescência de seus governos, chegando a 0,68.

Figura 3 Gráfico de Evolução da Coalescência por Gabinete



Fonte: Elaboração própria

Sendo assim, ao analisar a média ponderada de coalescência por mandato, observa-se que o primeiro mandato de Lula, composto por quatro gabinetes, alcançou uma coesão média de

0,55; o segundo mandato, com seis gabinetes, registrou o pico da coalescência, atingindo 0,62; e o terceiro mandato, embora conte com oito gabinetes e maior número de cadeiras, apresenta média inferior, de 0,54 (Figura 3).

5. Análise

A análise da pontuação geral de polarização em 2002, o pico mais alto no período dos governos Lula, sugere que, desde o início do primeiro mandato, o ambiente legislativo apresentava um cenário de acentuado conflito ideológico, o que implica repensar a dinâmica inicial de formação da coalizão governamental, que não ocorreu em um contexto de baixa polarização, mas sim já enfrentando desafios significativos de divergência ideológica.

Além disso, vale destacar que, nesse mesmo contexto, o primeiro governo Lula apresentou, em geral, a menor quantidade de cadeiras na composição de seus gabinetes ministeriais, sendo o único período em que governou de maneira minoritária. Pereira et al (2022) já havia destacado o caráter incongruente entre os gabinetes de Lula I em relação ao Congresso e Raile et al (2011), descreveram como o orçamento foi utilizado, nesse momento, para garantir sucesso no legislativo, alocando grande parte para partidos de fora da base, como PFL e PSDB. Nesse momento, foi possível utilizar de outras ferramentas, que não a entrada desses partidos no governo.

Entretanto, mesmo em um cenário marcado por divergências ideológicas significativa entre os partidos na Câmara, a composição do primeiro gabinete do mandato foi mais homogênea. Ao longo do governo, entretanto, essa homogeneidade foi perturbada já no segundo gabinete. Nesse momento, pode refletir uma resposta do Executivo em compor gabinetes mais ideologicamente heterogêneos, enquanto uma resposta ao cenário polarizado da Câmara, como sugere a primeira hipótese. Por outro lado, as taxas de coalescência baixas nesse período corroboram com a ideia de um gabinete incongruente, defendida por Pereira et al (2022).

Em 2006, o PP já inicia dentro do governo, e pode-se dizer que diferente de Lula I, houve uma busca por mais cadeiras. A consolidação de uma base mais sólida em Lula II (média 0,62) indica que aquele período combinou maior congruência partidária com a conquista de 3/5 de cadeiras na Câmara. Esse período foi fortemente marcado pelas investigações do Mensalão, que teve início em 2005, o que pode estar relacionado a este cenário polarizado na Casa e com a necessidade de garantir segurança no legislativo através de uma maior proporcionalidade. Contextualiza-se que o mensalão foi uma investigação a respeito do pagamento de

parlamentares para votar em projetos de interesse do Executivo, o que fragilizou o governo na época diante da sociedade e a sua relação com Congresso Nacional.

Diante desse contexto, apesar de os dados de polarização na Câmara baixa não demonstrarem grande polarização política entre os partidos, os gabinetes de Lula II apresentaram as maiores taxas de heterogeneidade ideológica e a coalescência mantém-se alta durante todo o governo.

Observa-se que, em 2022, o índice de polarização da Câmara não alcançou os patamares de 2018 e 2002, aproximando-se dos anos de 2006 e 2010. Esse fenômeno, porém, não decorre necessariamente de menor heterogeneidade entre os partidos, mas pode refletir um reposicionamento da média ideológica da Casa para a direita: com o crescimento da bancada conservadora, a posição média deslocou-se, reduzindo a distância entre os partidos majoritários, em sua grande maioria de direita, e esse novo ponto central. Em outras palavras, a polarização medida pode ter caído porque o centro se moveu, e não porque as divergências ideológicas se suavizaram.

Em seu terceiro mandato, Lula inicia sua composição com 10 partidos. Diferentemente do que foi observado por Couto (2024), partidos que compuseram acordos eleitorais de outros candidatos em 2022, passam a compor o gabinete de Lula, como é o caso do Republicanos e o PP, que estiveram na coligação de seu principal adversário, Jair Messias Bolsonaro. Para além disso, esses são os partidos mais polarizados na Câmara e, consequentemente, mais distantes do PT e partidos de esquerda que já compunham o gabinete presidencial.

Nem em 2006, houve a inclusão do partido mais polarizado à direita em seu gabinete, à época, o PFL. Partido que se compreende hoje como União Brasil, que também está compondo Lula III, desde o primeiro gabinete. Em 2023, Lula, conforme observa Zucco (2011), possui em seu gabinete os partidos que, até 2009, estiveram mais consistentemente à esquerda, na figura do PSOL, e à direita, o DEM, hoje na figura do União Brasil.

A queda média da coalescência em Lula III (0,54) sugere que, mesmo ampliando a base e diversificando partidos, a lógica de distribuição de “*coalition goods*” não elevou a coesão ao nível do segundo mandato. No entanto, ao longo desse terceiro ciclo, nota-se um movimento gradual de recuperação da coesão, sugerindo ajustes progressivos na alocação de cargos e recursos para reforçar o apoio legislativo.

O índice de polarização nos gabinetes apresentou uma tendência decrescente e relativamente estável. Isso pode indicar uma estratégia distinta, onde o Executivo busca manter certo grau de homogeneidade ideológica interna, mesmo ampliando numericamente e diversificando sua base, indicando também um foco na maximização da governabilidade, sustentando parcialmente a segunda hipótese, pois os índices de coalescência, paralelamente, cresceram significativamente nesse mesmo período.

Apesar de ter iniciado o mandato de forma majoritária, assim como foi possível observar em 2006, Lula ainda não tinha 3/5 das cadeiras na Câmara, o que mudou com a entrada do Republicanos e PP, garantindo o marco de 355 cadeiras e a coalescência de 0,68 pontos.

Foi no gabinete 4, com a entrada desses partidos, que Lula III registrou a maior taxa de heterogeneidade ideológica em seu governo. Observa-se, nesse ponto, o uso de “*coalition goods*” para garantir o apoio no legislativo atual (Raile et al, 2011). Essa estratégia vai de encontro com o que Pereira et al (2022), pontua, ao dizer que não só a maioria de cadeiras garante o sucesso no legislativo, algo que Lula III já tinha em seus três primeiros gabinetes. Foi necessário refletir o cenário do legislativo, mesmo que seja um cenário heterogêneo. A entrada dos dois partidos foi uma busca por maior congruência com a Câmara e um desapego à homogeneidade do gabinete.

6. Conclusão

Pensar no impacto da polarização política na Câmara baixa nos gabinetes presidenciais de Lula I, II e III permitiu identificar dinâmicas relevantes sobre governabilidade e estratégias de coalizão em contextos políticos distintos. O primeiro ensejo foi observar se houve, de fato, aumento da polarização ao longo dos anos, conforme destacado pela literatura recente (Melo et al., 2020). Entretanto, os dados demonstraram que Lula já enfrentou anteriormente cenários de alta polarização, como em 2002 e 2006. Dessa forma, este trabalho argumenta que, embora no primeiro e segundo mandato Lula já tenha feito escolhas orientadas à maior congruência com o Congresso, em 2023 sua estratégia revelou uma composição mais coesa do ponto de vista ideológico, mesmo diante de um ambiente legislativo polarizado.

Isso pode ser um reflexo da quantidade de ministérios atribuídos ao PT nos primeiros gabinetes, apesar do cenário ter se transformado ao longo do mandato, essa estratégia pode ter reduzido a observação da polarização ideológica média do gabinete.

Apesar dos dados não demonstrarem uma polarização fora do comum em 2022, isso pode ser explicado por uma mudança nas características dessa polarização. Na qual agora é possível traçar um perfil demográfico e ideológico mais preciso. Então, fala-se de características mais potentes para diferenciar os partidos e os líderes políticos, fugindo da ideia de convergência de centro dos partidos tradicionalmente na disputa, antes da reorganização da “nova direita” (Fuks e Marques 2022; Layton, 2021).

Enquanto a polarização legislativa alta no segundo mandato claramente refletiu-se na formação de gabinetes mais heterogêneos, sustentando diretamente a primeira hipótese, o terceiro mandato mostrou uma dinâmica diferente, onde o Executivo parece ter optado por controlar a heterogeneidade ideológica interna, apesar de aumentar a coalescência para assegurar governabilidade, corroborando parcialmente a segunda hipótese.

O aumento observado na coalescência ao longo do terceiro mandato de Lula, levanta questões importantes sobre a eficácia governamental prática decorrente dessa estratégia. Uma maior coalescência, teoricamente, significa um governo mais proporcional e representativo das forças políticas no Congresso, potencializando a aprovação de agendas legislativa do executivo.

Por outro lado, comparar as médias de coalescência por mandato (0,55 em Lula I; 0,62 em Lula II; 0,54 em Lula III) com os índices de polarização da Câmara e dos gabinetes, nota-se que o maior grau de unidade interna ocorreu justamente em Lula II, quando a polarização externa também era intensa, indicando que o Executivo traduziu bem o conflito ideológico em disciplina partidária.

Em contraste, Lula I e Lula III, embora tenham enfrentado picos de polarização em 2002 e 2022, este último associado ao avanço da direita e ao deslocamento da média ideológica da Casa, apresentaram coalescência média inferior. Isso evidencia que nem sempre o Executivo optou por formar um gabinete altamente coeso para converter o embate legislativo em apoio governista.

Com isso, cabe analisar, através de *surveys* mais recentes o real impacto da nova direita no parlamento, inclusive considerando essas características mais delineadas da ideologia dos partidos, para então dizer se hoje, Lula enfrenta um cenário de maior heterogeneidade na Câmara.

Também, seria interessante refletir o custo da entrada desses partidos mais polarizados à direita na agenda presidencial, na hora de cumprir com as metas eleitorais e se há maiores concessões programáticas ao gerenciar um gabinete tão heterogêneo. Ressalva-se também a importância de, conjuntamente, estudar a estratégia de uso do “*pork*” para entender se, de maneira geral, não só a alocação de cadeiras no governo, mas o orçamento tem sido consumido por partidos mais ideologicamente distantes do partido do presidente.

Por fim, este trabalho destaca a necessidade de explorar mais profundamente os impactos concretos dessas estratégias sobre políticas públicas específicas e sobre a coesão interna das coalizões governamentais. Além disso, aponta a relevância de investigações futuras sobre o custo político e orçamentário envolvido ao incluir partidos ideologicamente distantes, assim como uma análise qualitativa complementar sobre como tais estratégias são percebidas e legitimadas perante a opinião pública e os eleitores. Sugere-se ainda considerar possíveis limites metodológicos, especialmente relacionados ao uso dos índices e *surveys* para medir polarização, destacando a importância da triangulação desses dados com outras fontes qualitativas, como entrevistas ou discursos políticos.

7. Referências

- Abranches, S. (1998) Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, v. 31, n. 1, p. 5-38.
- Alemán E and Tsebelis G. (2011) Political parties and government coalitions in the Americas. *Journal of Politics in Latin America* 3: 3-28.
- Amorim Neto O. (2006) The Presidential Calculus: Executive Policy Making and Cabinet Formation in the Americas. *Comparative Political Studies* 39: 415-440.
- Amorim Neto O. (2000), “Gabinetes Presidenciais, Ciclos Eleitorais e Disciplina Legislativa no Brasil”. *DADOS*, vol. 43, nº 3, pp. 479-519.
- Bertholini, F.; Pereira, C. (2017) Pagando o preço de governar: custos de gerência de coalizão no presidencialismo brasileiro. *Revista de Administração Pública*, v. 51, n. 4, p. 528–550, jul.
- Borges, André. "The illusion of electoral stability: from party system erosion to right-wing populism in Brazil." *Journal of Politics in Latin America* 13.2 (2021): 166-191.
- Borges, André, Mathieu Turgeon, and Adrián Albala. "Electoral incentives to coalition formation in multiparty presidential systems." *Party Politics* 27.6 (2021): 1279-1289.
- BORGES, André; VIDIGAL, Robert. Do lulismo ao antipetismo? Polarização, partidarismo e voto nas eleições presidenciais brasileiras. **Opinião Pública**, Campinas, v. 24, n. 1, p. 53-89, jan./abr. 2018. DOI: 10.1590/1807-0191201824153.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS (Brasil). Resolução nº 17, de 1989. Regimento Interno. Brasília, 1989. [Atualizado até a Resolução nº 16, de 2025].
- Couto, L. (2024). Government formation in presidentialism: Disentangling the combined effects of pre-electoral coalitions and legislative polarization. *Latin American Politics and Society*, 1-20.
- FUKS, Mario; MARQUES, Pedro Henrique. Polarização e contexto: medindo e explicando a polarização política no Brasil. *Opinião Pública*, Campinas, v. 28, n. 3, p. 560–593, set.–dez. 2022. DOI: 10.1590/1807-01912022283560.

LAYTON, Matthew L.; SMITH, Amy Erica; MOSELEY, Mason W.; COHEN, Mollie J. Demographic polarization and the rise of the far right: Brazil's 2018 presidential election. *Research & Politics*, v. 8, n. 1, p. 1–7, Jan.–Mar. 2021. DOI: 10.1177/2053168021990204

Mauerberg junior, A.; Pereira, C.; Biderman, C. (2015) The evolution of theories about the Brazilian multiparty presidential system. *Journal of Politics in Latin America*, v. 7, n. 1, p. 143–161.

MELO, C. R.; CÂMARA, R.; SANTOS, M. What can ideology tell us? An analysis of deputies and parties in the Brazilian, Chilean and Uruguayan legislatures. In: SÁEZ, M. A.; MONTERO, M. G.; RIVAS PÉREZ, C. R. (Eds.). *Politics and political elites in Latin America*. Boulder: Springer International Publishing, p. 221–246, 2020.

Negretto GL. (2006) Minority presidents and democratic performance in Latin America. *Latin American Politics and Society* 48: 63-92.

Pereira C, Bertholini F, Melo M (2023). ‘Congruent We Govern’: Cost of Governance in Multiparty Presidentialism. *Government and Opposition: An International Journal of Comparative Politics* 58, 843–861. <https://doi.org/10.1017/gov.2022.15>

Raile ED, Pereira C and Power TJ. (2011) The Executive Toolbox: Building Legislative Support in a Multiparty Presidential Regime. *Political Research Quarterly* 64: 323-334.

SAMUELS, David; MELLO, Fernando; ZUCCO, Cesar. Partisan stereotyping and polarization in Brazil. *Latin American Politics and Society*, v. 66, n. 2, p. 48–71, 2023. DOI: 10.1017/lap.2023.38.

Santos, F.; Luz, J. (2023) Primeiros passos em busca da governabilidade: análise preliminar da coalizão de apoio a Lula III. *Presidente, Gabinete e Burocracias: o que a nova administração Lula precisa saber*, 1ª ed. São Paulo.

Santos, F. & Tanscheit, T. (2019) Quando velhos atores saem de cena: a ascensão da nova direita política no Brasil. *Colombia Internacional*, n.o 99, pp. 151-86, jul.

Timothy J. POWER y Cesar ZUCCO JR. (orgs.). «O Congresso por ele mesmo: Autopercepções da classe política brasileira». Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011. 319 pp. ISBN: 978-85-7041-916-3.