

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

JOYCE HELLEN LUZ

**AGENDA DA COALIZÃO:  
UM ESTUDO SOBRE O MANEJO DAS COALIZÕES NO SISTEMA  
PRESIDENCIALISTA BRASILEIRO**

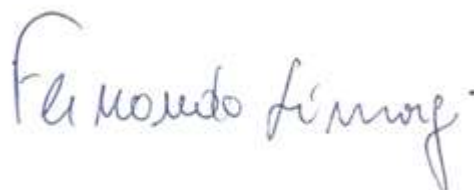
Versão Corrigida  
SÃO PAULO  
2023

JOYCE HELLEN LUZ

**AGENDA DA COALIZÃO:  
UM ESTUDO SOBRE O MANEJO DAS COALIZÕES NO SISTEMA  
PRESIDENCIALISTA BRASILEIRO**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, como parte dos requisitos para obtenção do título de Doutora em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Fernando Limongi

A handwritten signature in blue ink that reads "Fernando Limongi". The signature is written in a cursive, flowing style.

De acordo com a revisão  
São Paulo, 14 de Novembro de 2023

Versão Corrigida  
SÃO PAULO  
2023

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na Publicação  
Serviço de Biblioteca e Documentação  
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo

La Luz, Joyce Hellen  
Agenda da Coalizão: um estudo sobre o manejo das coalizões no sistema presidencialista brasileiro / Joyce Hellen Luz; orientador Fernando de Magalhães Papaterra Limongi - São Paulo, 2023.  
176 f.

Tese (Doutorado)- Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.  
Departamento de Ciência Política. Área de concentração: Ciência Política.

1. Coalizão. 2. Poder Executivo. 3. Eleições. 4. Políticas Públicas. 5. Recursos. I. Limongi, Fernando de Magalhães Papaterra, orient. II. Título.

Nome: LUZ, Joyce Hellen

Título: Agenda da Coalizão: um estudo sobre o manejo das coalizões no sistema presidencialista brasileiro

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, como parte dos requisitos para obtenção do título de Doutora em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Fernando Limongi

Aprovada em:

#### Banca Examinadora

|                            |                    |
|----------------------------|--------------------|
| Professor(a) Dr.(a): _____ | Instituição: _____ |
| Julgamento: _____          | Assinatura: _____  |
| Professor(a) Dr.(a): _____ | Instituição: _____ |
| Julgamento: _____          | Assinatura: _____  |
| Professor(a) Dr.(a): _____ | Instituição: _____ |
| Julgamento: _____          | Assinatura: _____  |
| Professor(a) Dr.(a): _____ | Instituição: _____ |
| Julgamento: _____          | Assinatura: _____  |

*Ao meu companheiro de vida e de todas as horas, Rafael Fantin  
Ao meu orientador, Fernando Limongi (que há 12 anos segue  
me incentivando e segurando a minha mão)*

*À ambos, com muito amor, afeto e gratidão.*

## AGRADECIMENTOS

Hoje eu quis chamar pela Joyce de há uns 20 anos atrás, só para contar para ela que alguns sonhos que nem estavam no mapa, foram possíveis. Pois é, hoje a filha da professora de escola pública e do pai metalúrgico que sequer cursou o ensino médio, vai se tornar doutora. E é aos meus pais que eu começo agradecendo, porque sem o esforço deles, eu nunca teria entendido a perversidade da meritocracia e da desigualdade social. Nunca foi merecimento. Sempre foi muita luta, muito trabalho, muita determinação e muita ajuda para hoje estar aqui.

E eu não estaria aqui se não fosse ele, meu orientador, Fernando Limongi. Professor, faltam palavras (e não é mero clichê) para agradecer pela confiança, pelo aprendizado e, sobretudo pela força até aqui. Sua motivação, persistência e insistência com certeza dizem muito sobre a grandeza do seu coração. Faz 12 anos que temos essa parceria e cada vez mais eu me surpreendo com o seu jeitinho de sempre estender a mão e me convidar para caminhar ao seu lado. Obrigada por sempre ser meu porto seguro nos dias de maré calma e nos dias de tempestade. Até aqui: continua ser uma honra e um privilégio ter essa parceria.

E a Joyce de hoje, também não estaria aqui se não fosse o Danilo de 2011, o Danilo de 2012, o Danilo de 2013...acho que já perdi as contas. Mas eu sempre vou ser grata por aquela entrevista e pela sua generosidade em contratar alguém que, literalmente, não sabia nada sobre Legislativo. Hoje eu tenho a sua amizade que já enfrentou distancias entre países, distância de pandemia e hoje tem a sorte de poder ter um espacinho no seu sofá para os dias de pouso em São Paulo. Mas sorte grande mesmo é poder seguir seus passos te admirando e aprendendo sempre com você. E olha que hoje nós aprendemos coisas bem mais legais e descoladas, hein! Aprendemos as chatices do Legislativo brasileiro, mas aprendemos também sobre os melhores lugares para comer um PF, tomar um sorvetinho e até uma cervejinha. Que sorte a minha poder aprender tanto sobre a vida com você!

Também agradeço de coração enorme aos amigos (nos quais a pandemia não foi gentil comigo) mas que eu carrego um carinho e uma admiração enorme. Começo pelo Nathan que foi um dos primeiros bolsistas que treinei e que vi ganhar o mundo, literalmente, do *facebook*. E ainda me lembro da Ligi e das nossas conversas que sempre foram

combustível para as incertezas acadêmicas e da vida. Não tem como deixar passar o Rodney e a Marina. Apesar das velharias, eu sou muito grata por ter a amizade do Rodney e por ver que ele se tornou um pesquisador exemplar! Ter a sua parceria na profissão, na sala de aula e na vida é e sempre será um presente! E o coração explode de orgulho de olhar para o Pedro e perceber o quanto ele se tornou um gigante nos estudos legislativos e em métodos. Também foi lindo de acompanhar minhas meninas (mulherões), a Bia, a Mayumi, a Camilinha. Ver vocês desbravando esse mundão muitas vezes foi luz nos dias de escuridão. Apesar da rápida passagem, a Amanda e a Ana Sarabia também sempre estiveram presentes. E ainda tem a Jú que é guerreira e ensina para todos nós algo que vai muito além de uma vida fitness: a melhor definição talvez seja a perseverança. Hoje vejo que meus pupilos, que chegaram tão novinhos, ganharam o mundo e estão por aí brilhando. E isso deixa meu coração ainda mais quentinho!

E agradeço ao físico mais cientista político que eu já conheci: ao Lincon! Obrigada pela leitura de alguns dos capítulos dessa tese e por sempre emprestar sua genialidade com programação e dados para nos ajudar! Também agradeço ao Maurício Izumi que foi quem sempre me incentivou a mexer no R e a tentar escrever textos mais sintéticos! Nessa jornada, ainda tive o privilégio de contar com os comentários e expertise do Fernando Meireles (agora professor). Seu trabalho, também sempre foi inspiração! E não menos importante e especial, ainda tive sempre a sorte grande de ter a companhia, os conselhos e a trajetória de vida do Vitor Vasquez como combustível para sempre querer chegar até o final.

Agradeço à Grazi que sempre foi minha companheira de todas as horas e aflições. É incrível como a saudade de alguém faz nosso coração transbordar. Durante a pandemia nossas conversas sempre foram essenciais para eu me sentir sã. Meu carinho, amizade e amor por você são enormes. Obrigada por mesmo longe, estar sempre pertinho! Também agradeço à Ana Beatriz que foi voar lá nas gringas, mas sempre será minha parceira de coalizão. Eu tenho muito orgulho de você! E agradeço ao Bruno Pessoa! Bruno, que sempre entendeu meu jeito torto de ser amiga, mas que em nenhum momento desistiu de mim. Bruno que sempre me levava nos melhores jantares e que sempre estava de coração aberto para me ouvir.

E não posso deixar de lado uma das minhas maiores inspirações não só de tema, mas também de trabalho e de esforço diário: Andréa Freitas! Espero que você saiba que para

além dos resultados da sua tese, a sua garra e determinação é que fizeram que eu estivesse aqui hoje, também. E Argelina Figueiredo, sua torcida, ensinamentos com a perfeição dos dados e paixão pela Política Brasileira serviram de combustível para eu me enveredar por essa seara do doutorado.

Agradeço, também, aos meus professores: Glauco Peres, Marta Arretche, Rogério Arantes, Paolo, Eduardo Marques e Lorena Barberia. Em especial ao Jonathan e a Mariana Batista que estiveram na minha banca de qualificação e ajudaram a guiar essa pesquisa com sugestões e críticas muito boas. Agradeço ao Léo, à Márcia e ao Vasne, sobretudo esses dois últimos, que sempre me acolheram tão bem e que sempre me ajudaram nas alegrias e nos perrengues da vida acadêmica.

Não posso deixar de agradecer pelas companhias e amizades que o doutorado me proporcionou. Novamente a pandemia não foi gentil e me colocou à frente de barreiras que não sei muito bem lidar. Mas o afeto e o carinho pela Gabriela Rosa, pelo Lucas Gelape, pela Mariana Silveira, pela Mari Chaise, pela Lilian, pela Roberta, pela Marina Merlo, pelo Akira Pinto, pelo Vinícius Anauê, pelo Rafael Moreira, pelo Cássio continuam aqui. Gostaria de ter desfrutado mais da presença e companhia de cada um de vocês.

Agradeço à Vanessa Rossetti, a Vansesita, que considero como irmã e com quem tive o privilégio de dividir um lar em São Paulo. Obrigada por sempre me lembrar das minhas conquistas e por sempre estar lá para me receber de braços abertos quando tudo parecia ruir. Obrigada por todos os rolês mais malucos e divertidos que eu poderia ter tido por São Paulo. Obrigada por tornar meus dias bem mais coloridos. Amo muito você!

Ainda, nessa trajetória do doutorado, eu pude estar ao lado de pessoas incríveis no Observatório do Legislativo Brasileiro (OLB). Agradeço peça torcida do professor João Feres e do professor Fabiano Santos! E agradeço demais pelas parceria e trabalhos com a Débora, com a Maiane e com o Júlio! Com vocês, aprendi ainda mais sobre o Legislativo e sobre como é ter companhias à distância.

Uma das maiores alegrias do doutorado, foi também poder ir além das fronteiras da Universidade para ensinar Legislativo e Democracia para jovens e adultos que têm sede de aprender. Agradeço ao timaço de professores e amigos, como Humberto, o Brunão (Bruxão do Táxi), o Samuel, o Leandro e o Rodrigo Estramanho: vocês são amizades que



quero carregar para a minha vida! Obrigada por dividirem o sonho da Educação Pc comigo!

Também agradeço aos outros tantos cientistas políticos sensacionais que o Blog do Legislativo me permitiu ter contato! Obrigada pelo carinho e torcida de todos vocês: em especial agradeço à Lara Mesquita que continua sendo referência. É sempre com muito orgulho e com muita admiração que eu conto para todas e todos que foi a Lara quem me guiou nos meus primeiros passos sobre o processo orçamentário. Sem ela, eu nunca saberia nada sobre o Orçamento brasileiro.

Fora do doutorado tenho ainda que agradecer à minha mãe e madrinha de santo e, também, à minha mãe e pai pequenos. Suas orações, seus ensinamentos e o acolhimento de vocês foram fundamentais para que eu ficasse de pé nos momentos mais difíceis, quando eu achei que não daria certo. Em especial, Ane, eu agradeço a oportunidade de me ensinar sobre flores, artesanato, sobre limpeza, sobre comidas, etc. As atividades e trabalhos que faço com você aos sábados lá no centro. É lá onde eu consigo colocar todas as ideias no lugar.

Agradeço também aos meus amigos de todas as horas (todas mesmo e a Jéssica vai entender isso) e de séculos: Jeh, Gui, Maitê, Amanda, Fex, Gi, Dener, obrigada por sempre me apoiarem, mesmo não entendendo muito bem os ócios e ofícios da minha profissão. Obrigada por sempre, sempre mesmo, serem a minha válvula de escape. Em especial a Jeh, que me conhece como ninguém.

Agradeço muito à minha avó Neusa pelas orações e por sempre acreditar em mim. Ao meu irmão Yan, que sempre disse que eu conseguiria. E aos meus padrinhos, Valy e Roni que me receberam de braços abertos e fizeram essa jornada ficar mais leve.

Não menos importante, agradeço ao meu companheiro de todas as horas: Rafael Fantin. Ele chegou um pouco depois da metade desse trabalho. Mas chegou para somar. Com ele eu aprendo todos os dias que tudo é possível e que eu sou capaz de muitas coisas. Ele me lembra a todos os momentos das minhas conquistas e faz me lembrar de onde eu vim e aonde quero chegar. Obrigada pelos incentivos e pelo cuidado sempre atento comigo. Obrigada pelos mais de 500 dias em que você me oferece café todos os dias de manhã. Dizem que o amor, nasce e floresce em todas essas ações. Ainda bem que você chegou.

A Fundação de Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) que concedeu a bolsa de doutorado inscrita sobre o número 2018/01513-5<sup>1</sup>

*“Eu sincretizado na fé  
Sou carregado de axé  
E protegido por um cavaleiro nobre  
Sim vou na igreja festejar meu protetor  
E agradecer por eu ser mais um vencedor  
Nas lutas nas batalhas  
Sim vou no terreiro pra bater o meu tambor  
Bato cabeça firmo ponto sim senhor”*

(Ogum, canção de Jorge Bem Jor e Zeca Pagodinho)

---

<sup>1</sup> As opiniões, hipóteses e conclusões ou recomendações expressas neste material são de responsabilidade do(s) autor(es) e não necessariamente refletem a visão da FAPESP. Projeto FAPESP 2018/01513-5.

*At the end of the day, policy and elections, both matter for coalition building.*

(MARTIN; VANBERG, 2011)

## **RESUMO**

LUZ, J. H. (2023). Agenda da Coalizão: um estudo sobre o manejo das coalizões no sistema presidencialista brasileiro. Tese de Doutorado. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

Não obstante governos de coalizão sejam uma realidade empírica difundida em sistemas presidencialistas, pouco se sabe sobre as condições responsáveis por alicerçar o acordo entre os partidos da base governista quando a questão é a construção de uma agenda de políticas entre o presidente e os demais partidos que aceitam fazer parte do governo. Quais são os ganhos políticos que os partidos que aceitam a fazer parte do governo esperam ter e quais são os limites de concessão da sua agenda de políticas que o partido do presidente se mostra disposto a fazer? Como partidos aceitam governar juntos e concorrer às eleições separadamente? Essas são questões que esta tese busca responder. Mediante as análises da formação de coalizões no presidencialismo brasileiro, durante quatro mandatos presidenciais, chegamos à conclusão de que presidentes e partidos estão interessados em políticas para o eleitorado, mas que nesse cálculo e nas divisões esperadas, o presidente assegura para si o comando das políticas que ele acredita que podem lhe garantir o sucesso eleitoral.

**Palavras-Chaves:** Coalizão; Ministérios; Partidos; Políticas Públicas; Presidente; Legislativo; Recursos.

## **ABSTRACT**

LUZ, J. H. (2023). Coalition Agenda: a study on the management of coalitions in the Brazilian presidential system. Tese de Doutorado. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

Despite the coalition government maintains a widespread empirical reality in presidential systems, little is known about the conditions responsible for underpinning the agreement between the governing base parties when the question is the construction of a policy agenda between the president and the other parties. who agree to be part of the government. What are the winning politicians that the parties that accept to be part of the government expect to have and what are the limits of concession of their policy agenda that the president's party is willing to make? How do parties agree to govern together and run for elections separately? These are questions that this thesis seeks to answer. Through the analysis of the formation of coalitions in Brazilian presidentialism, during four presidential terms, we concluded that presidents and parties are interested in policies for the electorate, but that in this case, informed and in the expected expectations, the president ensures for himself the command of the policies that he believes can guarantee him electoral success.

**Keywords:** Coalition; Cabinets; Parties; Policy; President; Legislative; Budget.

## LISTA DE ABREVIÇÕES

|          |   |
|----------|---|
| ANC      | Assembleia Nacional Constituinte                        |
| ANNEL    | Agência Nacional de Energia Elétrica                    |
| ASA      | Articulação do Semiárido Brasileiro                     |
| BNDS     | Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social    |
| CHESF    | Companhia Hidroelétrica do São Francisco                |
| CMO      | Comissão Mista de Orçamento                             |
| CODEVASF | Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco |
| CPI      | Comissão Parlamentar de Inquérito                       |
| DNITT    | Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes  |
| DNOCS    | Departamento Nacional de Obras Contra as Secas          |
| FEBRABAN | Federação Brasileira de Bancos                          |
| FHC      | Fernando Henrique Cardoso                               |
| LULA     | Luiz Inácio Lula da Silva                               |
| MPV      | Medida Provisória                                       |
| PCB      | Partido Comunista Brasileiro                            |
| PCdoB    | Partido Comunista do Brasil                             |
| PDS      | Partido Democrático Social                              |
| PDT      | Partido Democrático Trabalhista                         |
| PEC      | Proposta de Emenda à Constituição                       |
| PFL      | Partido da Frente Liberal                               |
| PL       | Partido Liberal   |
| PMDB     | Partido do Movimento Democrático Brasileiro             |
| PMR      | Partido Municipalista Renovador                         |
| PP       | Partido Progressista                                    |
| PPB      | Partido Progressista Brasileiro                         |
| PPS      | Partido Popular Socialista                              |
| PR       | Partido da Republica                                    |
| PRB      | Partido Republicano Brasileiro                          |
| PROS     | Partido Republicano da Ordem Social                     |
| PSB      | Partido Socialista Brasileiro                           |
| PSD      | Partido Social Democrático                              |
| PSDB     | Partido da Social Democracia Brasileira                 |
| PT       | Partido dos Trabalhadores                               |
| PTB      | Partido Trabalhista Brasileiro                          |
| PV       | Partido Verde   |
| SUDAM    | Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia         |
| SUDENE   | Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste         |

## LISTA DE FIGURAS

|   |     |
|---|-----|
| Figura 1: Mapa da diferença de votos entre PSDB e PT para presidente no 1º turno das Eleições Gerais de 1994 .....        | 47  |
| Figura 2: Mapa da diferença de votos entre PSDB e PT para presidente no 1º turno das Eleições Gerais de 1998 .....        | 71  |
| Figura 3. Mapa da diferença de votos entre PT e PSDB para presidente 1º turno Eleições Gerais de 2002 .....               | 104 |
| Figura 4. Mapa de votos para presidente 2º turno Eleições Gerais de 2002 .....  | 105 |
| Figura 5: Mapa da diferença de votos entre PT e PSDB para presidente.....   | 136 |
| Figura 6: Mapa da diferença de votos entre PT e PSDB para presidente.....   | 137 |
| Figura 7: Mapa da porcentagem de votos do PSDB (Mário Covas) para presidente no 1º turno das Eleições Gerais de 1989..... | 166 |

## **LISTA DE GRÁFICOS**

|   |     |
|---|-----|
| Gráfico 1. Valores executados do orçamento do Programa de Recursos Hídricos pelo Ministério do Meio Ambiente por regiões do país (1996-1998).....       | 70  |
| Gráfico 2 Valores executados do orçamento do Programa de Recursos Hídricos pelo Ministério da Integração Regional por regiões do país (1999-2002) ..... | 95  |
| Gráfico 3: Porcentagem de recursos em ações voltadas para o Nordeste Programas Sociais X Ações do Ministério da Integração Nacional (2004-2006) .....   | 127 |
| Gráfico 4: Porcentagem de recursos em ações voltadas para o Nordeste Programas Sociais X Ações do Ministério da Integração Nacional (2007-2010) .....   | 152 |



## LISTA DE TABELAS

|  |     |
|--|-----|
| Tabela 1:Diferença de votos e municípios em que FHC venceu no 1º turno das eleições de 1994 .....  | 47  |
| Tabela 2: Tamanho das Bancadas partidárias do PSDB, do PFL e do PMDB na Câmara dos Deputados nos estados nordestinos no início da 50ª Legislatura e governadores eleitos ..... | 54  |
| Tabela 3: Partidos da base aliada de FHC e a quantidade de cadeiras no interior da Câmara dos Deputados (1995).....  | 55  |
| Tabela 4: Distribuição dos recursos Aprovados do Programa de Recursos Hídricos entre os Ministérios e seus departamentos .....   | 58  |
| Tabela 5: Distribuição dos recursos Liquidados do Programa de Recursos Hídricos entre os Ministérios e seus departamentos .....  | 59  |
| Tabela 6: Valores e porcentagem executada por projeto para a região Nordeste no interior do Ministério do Meio Ambiente (1996-1998) .....                                      | 69  |
| Tabela 7: Valores executados (em milhões) do orçamento do Programa de Recursos Hídricos pelo Ministério do Meio Ambiente por regiões do país (1996-1998) .....                 | 70  |
| Tabela 8: Diferença de votos e municípios em que FHC venceu no 1º turno das eleições de 1998 .....   | 72  |
| Tabela 9: Tamanho das Bancadas partidárias do PSDB, do PFL e do PMDB na Câmara dos Deputados nos estados nordestinos no início da 50ª Legislatura e governadores eleitos ..... | 73  |
| Tabela 10: Partidos da base aliada de FHC e a quantidade de cadeiras no interior da Câmara dos Deputados (1999) .....  | 76  |
| Tabela 11. Distribuição dos recursos Aprovados do Programa de Recursos Hídricos entre os Ministérios e seus departamentos segundo mandato de FHC (1999-2002).....              | 80  |
| Tabela 12: Distribuição dos recursos Executados do Programa de Recursos Hídricos entre os Ministérios e seus departamentos segundo mandato de FHC (1999-2002).....             | 81  |
| Tabela 13: Valores executados por região no interior do Ministério da Integração Nacional e no Programa de Recursos Hídricos (1999-2002) .....                                 | 95  |
| Tabela 14: Porcentagem de valores executados por projeto para a região Nordeste no interior do Ministério da Integração Nacional (1999-2002).....                              | 96  |
| Tabela 15: Taxa de manutenção dos Deputados Federais do PFL, PMDB e PSDB e governadores eleitos nos estados nordestinos (2002).....  | 100 |

|  |     |
|--|-----|
| Tabela 16: Diferença de votos e municípios em que Lula venceu no 1º turno das eleições de 2002 .....   | 104 |
| Tabela 17: Diferença de votos e municípios em que Lula venceu no 2º turno das eleições de 2002 .....   | 106 |
| Tabela 18:: Partidos da base aliada de Lula e a quantidade de cadeiras no interior da Câmara dos Deputados (2003) .....  | 111 |
| Tabela 19: Tamanho das Bancadas partidárias do PFL, PMDB, PSDB, PT , PPS e PSB na Câmara dos Deputados e nos estados nordestinos no início da 52ª Legislatura.....   | 113 |
| Tabela 20: Porcentagem de valores executados por projeto para a região Nordeste no interior do Ministério da Integração Nacional (2003-2006).....                    | 119 |
| Tabela 21:Valores (em bilhões) em ações voltadas para o Nordeste Programas Sociais X Ações do Ministério da Integração Nacional (2004-2006) .....                    | 127 |
| Tabela 22: Diferença de votos e municípios em que Lula venceu no 1º turno das eleições de 2006 .....   | 136 |
| Tabela 23 Diferença de votos e municípios em que Lula venceu no 1º turno das eleições de 2006 .....  | 138 |
| Tabela 24:Tamanho das Bancadas partidárias do PMDB e do PT na Câmara dos Deputados nos estados nordestinos no início da 53ª Legislatura e governadores eleitos ..... | 139 |
| Tabela 25: Partidos da base aliada de Lula e a quantidade de cadeiras no interior da Câmara dos Deputados (2007) .....   | 142 |
| Tabela 26: Tamanho das Bancadas partidárias do PFL, PMDB, PSDB, PT, PSB, PP e PR na Câmara dos Deputados e nos estados nordestinos no início da 53ª Legislatura..... | 143 |
| Tabela 27: Porcentagem de valores executados por projeto para a região Nordeste no interior do Ministério da Integração Nacional (2007-2010).....                    | 148 |
| Tabela 28: Quantidade de Deputados Federais eleitos em 1995 pelo PFL, pelo PMDB e pelo PSDB por estados e regiões.....   | 167 |
| Tabela 29: Quantidade de Deputados Federais eleitos em 1995 pelo PFL, pelo PMDB e pelo PSDB por estados e regiões.....   | 168 |
| Tabela 30: Quantidade de Deputados Federais eleitos em 2002 pelo PFL, pelo PMDB, pelo PPS, pelo PSDB e pelo PT por estados e regiões.....                            | 169 |
| Tabela 31: Quantidade de Deputados Federais eleitos em 2006 pelo PFL, pelo PMDB, pelo PP, pelo PR, pelo PSB, pelo PSDB e pelo PT por estados e regiões. ....         | 170 |
| Tabela 32: Composição partidária das coalizões de governo (1990-2016).....   | 172 |

|  |     |
|--|-----|
| Tabela 33: Reportagens mapeadas e lidas (1994-2010).....           | 174 |
| Tabela 34: Sistematização dos dados e informações utilizadas ..... | 175 |

## SUMÁRIO

|   |     |
|---|-----|
| INTRODUÇÃO.....   | 21  |
| CAPÍTULO 1 .....  | 31  |
| Incentivos para a Formação e manejo de Coalizões de Governo .....   | 31  |
| 1. Parlamentarismo, Presidencialismo e a ocorrência de governos de coalizão.....  | 31  |
| 2. Incentivos para a formação de governos de coalizão .....   | 34  |
| 3. O que significa governar em coalizão? Processo de delegação, participação, controle e diferenciação .....  | 39  |
| 4. O que sabemos até agora sobre o presidencialismo da coalizão no Brasil? .....  | 42  |
| CAPÍTULO 2 .....  | 46  |
| As disputas no interior da coalizão entre PFL e PMDB pelo comando da política de combate à seca e à fome durante os governos de FHC (1995-2002) .....                                 | 46  |
| 1. Ponto de partida: a ausência do PSDB no nordeste e as promessas fracas de campanha para a região.....  | 46  |
| 2. A distribuição das pastas ministeriais entre PMDB e PFL: a disputa em torno do Meio Ambiente e do Programa de Recursos Hídricos durante o primeiro mandato de FHC (1995-1998)..... | 48  |
| 2.1 A primeira solução para o conflito .....  | 48  |
| 2.2 Novas disputas entre PMDB e PFL, reforma ministerial e a Seca do Nordeste   | 61  |
| 3. A distribuição das pastas ministeriais entre PMDB e PFL: a disputa em torno do Meio Ambiente e do Programa de Recursos Hídricos durante o segundo mandato de FHC (1999-2002).....  | 71  |
| 3.2 As primeiras decisões de Fernando Henrique Cardoso sobre a gestão da política de Recursos Hídricos .....  | 75  |
| 3.3 Nova Reforma Ministerial, fortalecimento da Política de Recursos Hídricos no nordeste e criação da Agência Nacional das Águas (ANA) .....   | 81  |
| 3.4 Cálculos eleitorais: quem vai e quem fica até o final?.....   | 86  |
| 3.5 O fracasso da estratégia do PSDB?.....  | 96  |
| 3.6 Considerações parciais do capítulo .....  | 100 |
| CAPÍTULO 3 .....  | 103 |
| As disputas no interior da coalizão entre PT , PPS e PMDB pelo comando da política de combate à seca e à fome durante os governos de Lula (2003-2010).....                            | 103 |
| 1. Ponto de partida: o programa de governo de Lula em 2002, a união da política de recursos hídricos com o combate à seca e os resultados eleitorais.....                             | 103 |
| 2. A distribuição das pastas ministeriais entre PT, PPS e PMDB: estratégia de concentração de políticas de combate à seca, descontentamento de Ciro Gomes e inclusão do PMDB.....     | 107 |

|     |  |     |
|-----|--|-----|
| 2.1 | As primeiras soluções para o conflito.....   | 107 |
| 2.2 | O Ministério da Integração Nacional e os limites de atuação de Ciro Gomes (PPS/PSB) no nordeste. ....  | 112 |
| 2.3 | Lula e a centralização dos programas de combate à fome e a seca no nordeste.<br>122                    |     |
| 2.4 | Por fim, o PMDB entra na coalizão .....  | 128 |
| 3.  | O segundo governo de Lula: PMDB ganha mais espaço, mas Lula ainda mantém a centralização.....          | 134 |
| 3.1 | O nordeste das eleições presidenciais de 2006: efetividade da centralização dos programas sociais..... | 134 |
| 3.3 | O PMDB com a Integração Nacional e as ações para o Nordeste .....                                      | 145 |
| 3.4 | PT continua a centralizar os projetos de combate à fome e à seca no nordeste<br>149                    |     |
| 3.5 | Considerações parciais do capítulo.....  | 152 |
|     | CONSIDERAÇÕES FINAIS .....   | 155 |
|     | REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....   | 161 |
|     | ANEXOS.....  | 166 |

## INTRODUÇÃO

As discussões e estudos que por muito tempo foram dedicados a responder a questão da possibilidade formação de governos de coalizão nos sistemas presidencialistas deixaram um legado importante que serve de alicerce e ponto de partida para esta tese: a despeito das características institucionais que distinguem e dividem as democracias modernas entre sistemas parlamentaristas e sistemas presidencialistas, a formação de governos de coalizão não só pode como é observada com frequência em ambos os sistemas (CHEIBUB, 2007; CHEIBUB; PRZEWORSKI; SAIEGH, 2002). O princípio majoritário que rege as decisões no interior do Poder Legislativo faz com que o chefe do Executivo, sempre que minoritário, tenha incentivos para buscar o apoio de outros partidos no interior da arena legislativa.

É bem verdade, no entanto, que a consolidação desse apoio no interior do governo envolve um longo processo de barganha e de negociações entre primeiros-ministros ou presidentes e os membros do Legislativo. Se, de um lado, partidos aceitam apoiar o Executivo, do outro lado o chefe desse Poder deve ser capaz e se mostrar disposto a, em troca do apoio, oferecer o controle e a influência sobre importantes áreas políticas ligadas aos portfólios ou às pastas ministeriais aos partidos que passam a compor o governo.

Nesse sentido, muito embora a literatura sobre a formação e funcionamento de governos de coalizão tenha explorado as múltiplas possibilidades de respostas para a entender a composição ou formação do governo, tanto em sistemas parlamentaristas e de sistemas presidencialistas (ALEMÁN; TSEBELIS, 2011; BATISTA, 2018; FIGUEIREDO; CANELLO; VIEIRA, 2012; LAVER; HUNT, 1992; LAVER; SHEPSLE, 1990; LUBBERT, 2000; RIKER, 1962; STROM, 1990; WARWICK; DRUCKMAN, 2001), há uma carência de trabalhos voltados a entender como os partidos governam juntos.

A formação do governo é o passo inicial de uma barganha que se estende no tempo. Governar implica em definir conjuntamente prioridades e, ao mesmo tempo, dividir as responsabilidades pela implementação de políticas públicas. A cooperação e a divisão de trabalho entre os partidos que integram uma coalizão, contudo, tem horizonte temporal limitado pois, sabe-se que, no futuro, quando ocorrerem eleições para a renovação dos mandatos, esses mesmos partidos competirão por votos.

O objetivo central dessa tese, portanto, é entender como os partidos membros de uma coalizão partilham e compartilham pastas ministeriais e a gestão de políticas. Em outras palavras, a tese pretende abrir a caixa-preta ainda pouco explorada do funcionamento da coalizão governamental no presidencialismo brasileiro. Em lugar de deduzir o comportamento dos atores relevantes, a tese acompanha as disputas e os resultados eleitorais que se desenrolam ao longo de quatro mandatos presidenciais, buscando conciliar teoria e evidências empíricas.

A suposição fundamental é a de que partidos aceitam integrar a coalizão pelas mesmas razões em sistemas presidencialistas e parlamentaristas, isso é, que ao aceitarem fazer parte do governo, partidos visam influenciar a gestação e a implementação de políticas públicas com os olhos voltados para a repercussão das mesmas sobre o seu eleitorado. (ALEMÁN; TSEBELIS, 2011). Nesse sentido, e em consonância com o objetivo aqui proposto, se faz necessário entender não só o *trade off* entre a distribuição de ministérios e o apoio ofertado pelos partidos parceiros no interior da arena legislativa, como também o interesse dos próprios partidos por políticas específicas que atendam não só aos interesses do governo, bem como seus respectivos interesses eleitorais.

Como Laver e Shepsle (1990) pontuam, após a formação de uma coalizão de governo, a preocupação seguinte dos analistas deveria ser, justamente, a de pensar e analisar o que acontece no interior do governo. Uma vez estabelecido o acordo, seria preciso observar e entender o processo pelo qual as expectativas e incentivos iniciais dos atores políticos envolvidos na coalizão transformam-se em influências diretas sobre as decisões e elaboração de políticas.

No modelo conhecido como autonomia ministerial e desenvolvido pelos próprios autores (LAVER; SHEPSLE, 1996), as pastas ministeriais ou portfólios são colocados como o *locus* principal onde as políticas são elaboradas. Decorre daí que, nesse modelo, ao assumir o comando de uma pasta ministerial, um partido possuiria total liberdade para elaborar e implementar não só a política que está sob a sua jurisdição, mas que, o que é mais importante, que trataria de adotar a política que representa a sua preferência, o seu ponto ideal. Nesse modelo, portanto, a formação da coalizão de governo não só obedeceria às preferências políticas de cada um dos partidos membros, como também seria gerenciada ou mantida com base no comprometimento de cada um dos atores envolvidos em implementar as políticas que atendam aos seus interesses.

A crítica ao modelo da autonomia ministerial, é imediata e evidente, pois o modelo não prevê mecanismos de gerenciamento do conflito interno à coalizão. (WARWICK, 1999). Partidos políticos que compõem coalizões de governo podem até possuir interesses e preferências próximas, mas tais preferências nunca serão sempre e totalmente idênticas.

De acordo com Thies (2001), a contribuição do modelo da autonomia ministerial é o de chamar atenção para o processo de delegação que caracteriza a formação de uma coalizão. Os partidos podem ser entendidos como agentes que devem se encarregar pela produção das políticas sob sua jurisdição. O modelo, contudo, ignora que a delegação não é completa. Para usar o jargão corrente, que o principal tem como monitorar o comportamento do agente e buscar formas de garantir que os interesses comuns das partes envolvidas sejam obtidos.

Como se sabe, a relação principal-agente é marcada pela assimetria de informações. Assim é no caso de um governo de coalizão, isso é, a operação concreta de um governo de coalizão é marcada pelas incertezas geradas. Ministros possuem mais conhecimento sobre sua pasta e as políticas que estão sob sua jurisdição dos que os demais. E, seguindo a teoria, tenderá explorar essas vantagens a seu favor. Assim, os membros da coalizão sabem, de antemão, que decisão de cada ministério tende a se afastar da que seria tomada caso as políticas fossem adotadas por unanimidade e consenso dos partidos-membros.

Assim, Thies aponta que todo processo de delegação no interior de uma coalizão, necessariamente, será acompanhado de mecanismos de controle. Dado que a decisão de cada ministério, afeta o governo como um todo, ou seja, todos os seus integrantes, o autor mostra que a nomeação de ministros juniores é uma das formas pelas quais partidos controlam uns aos outros. Nessa estratégia cada ministério comandado por um partido x abrigaria um ministro júnior de partido y que, obviamente, integra a coalizão de governo. Nessa relação os ministros juniores seriam os responsáveis por controlar e fiscalizar as políticas e decisões desviantes, garantindo, dessa forma, tomada da melhor decisão para o todo.

Martin e Vanberg (2013, 2011), por outro lado, apresentam a necessidade do controle em governos de coalizão sob outra ótica de argumentação, mas que segue os apontamentos colocados por Thies (2001). De acordo com os autores:



*For parties that are part of a coalition, making a case to voters involves an additional challenge. Coalitions govern jointly, but at election time, partners must compete for votes separately. To put the matter differently, unlike under single-party government, where one party controls both the levers of power and competes under its own label, parties under coalition government are jointly responsible for policymaking but must secure citizen support separately. To the extent that a party will be judged on the basis of the government's policy record, party leaders must worry about the potential implications of compromise positions adopted as part of coalition bargaining that may be unpalatable to their supporters (MARTIN; VANBERG, 2013, p. 33).*

Os autores chamam atenção para o que poderíamos nomear com a vida dupla dos partidos que integram uma coalizão que cooperam em um momento, o governamental, mas competem no momento seguinte, o eleitoral. Os dois momentos estão interligados, uma vez que o sucesso da cooperação define a recompensa a ser recebida na arena eleitoral. Assim, no momento  $t_0$  (momento em que os partidos estão no interior de uma coalizão de governo), os partidos governarem juntos, no momento  $t_1$  (momento futuro e eleitoral) esses partidos estarão separados concorrendo pelo voto dos eleitores.

Complementando o argumento de Thies (2001), Martin e Vanberg deixam mais claro as perdas envolvidas em uma delegação completa e os ganhos que podem ser obtidos quando essa é acompanhada por mecanismos de controle. Se os partidos políticos desejam obter o sucesso eleitoral em  $t_1$ , é preciso que antes, eles governem juntos e tenham sucesso em  $t_0$ . O modelo da autonomia ministerial, portanto, não se sustenta, uma vez que não atende os interesses comuns que justificariam a formação da coalizão ao abrir a possibilidade de que as decisões de um ministro afetem negativamente os interesses eleitorais dos demais. Um partido não integrará uma coalizão em  $t_0$  se isso lhe for desfavorável em  $t_1$ . Assim, para que a coalizão persista no tempo, para que ela de fato governe, é preciso que os membros da coalizão controlem uns aos outros.

Ainda, de acordo com os autores, e diferente da proposta de Thies (2001), a possibilidade do monitoramento mútuo dos parceiros de uma coalizão de governo seria dada no interior do Legislativo. Isso porque, nessa arena os partidos políticos não só conseguiriam mais informações sobre as políticas elaboradas por seus parceiros –via comissões legislativas –, como também conseguiriam modificá-las nos casos em que estas não atendam os da coalizão como um todo (Martin and Vanberg 2011, 97).

De forma geral, o entendimento acerca do funcionamento e do processo de gerenciamento de coalizões de governo ainda é um campo de estudo recente no interior da Ciência Política, sobretudo para os sistemas presidencialistas. O processo de delegação, colocado pela distribuição e compartilhamento das pastas ministeriais (BATISTA, 2018; BERTHOLINI; PEREIRA, 2017), bem como o processo de controle mútuo da produção de políticas no interior da coalizão de governo – seja esse controle estabelecido ainda no interior da arena legislativa (FREITAS, 2016; INÁCIO et al., 2015a) ou no interior do próprio Executivo (GAYLORD; RENNÓ, 2015; INÁCIO, 2017) –, respondem em partes aos questionamentos colocados sobre como partidos com preferências distintas conseguem governar juntos em sistemas presidencialistas.

Nos sistemas presidencialistas, onde os ocupantes do Poder Executivo e do Legislativo são eleitos de forma independente e onde o presidente detém maior autonomia para formar uma coalizão de governo, pouco se sabe sobre o processo de delegação e controle sobre as políticas do governo acontecem. No caso dos presidentes, como é possível fazer políticas específicas para o seu eleitorado e, ainda assim, governar em uma coalizão que envolve o acordo com outras forças partidárias? Ao mesmo tempo, como partidos conciliam seus interesses eleitorais particulares à cooperação na formulação e implementação de políticas? De forma resumida, como se sustenta o equilíbrio necessariamente instável entre os partidos que integram uma coalizão? Diferente dos trabalhos que buscam entender o funcionamento das coalizões de governo no sistema presidencialista brasileiro, busquei responder a esta questão nesta tese, sob a perspectiva das decisões que o líder do Poder Executivo toma para resolver os conflitos inerentes ao processo de delegação de políticas no interior da coalizão.

Sendo mais específica, para poder responder a essa pergunta estudei em profundidade quatro mandatos presidenciais no Brasil, dois em que a presidência esteve nas mãos do PSDB e os dois primeiros governos do PT, isso é, acompanho a formação e o funcionamento da coalizão presidencial nos governos Fernando Henrique Cardoso (1995-1998; 1999-2002) e Luís Inácio Lula da Silva (2003-2006; 2007-2010). Para além das razões óbvias, escolher o Brasil como caso a estudar se justifica pela vasta gama de pesquisas e estudos que se dedicam a entender o presidencialismo brasileiro e as especificidades que as coalizões de governo tomariam no país.

Não é possível de ignorar que desde a década de 1990 o Brasil tem servido como ponto de referência e inflexão para os estudiosos que procuraram entender e desvendar a governabilidade em sistemas presidencialistas. Partindo dos brasilianistas que olharam com preocupação para as características e regras do presidencialismo brasileiro adotado na Constituição de 1988 (LAMOUNIER, 1994; LINZ, 1994; MAINWARING, 1993; STEPAN, 1990) até os estudos mais empíricos que demonstraram como a organização interna dos trabalhos legislativos em torno dos partidos políticos, bem como a presença de presidentes minoritários garantiriam não só a governabilidade nesse sistema, bem como a formação das coalizões (AMORIM NETO, 2006a; LIMONGI; FIGUEIREDO, 1998).

Em segundo lugar, e em consonância com as pesquisas acerca do funcionamento e do gerenciamento de coalizões em sistemas parlamentaristas, o sistema presidencialista brasileiro virou a referência dos estudos que, agora, se empenham em entender e desvendar a caixa preta que envolve o gerenciamento das coalizões nos sistemas presidencialistas (BATISTA, 2018; BERTHOLINI; PEREIRA, 2017; FREITAS, 2013; GAYLORD; RENNÓ, 2015; INÁCIO, 2017). Isso, porque, a despeito dos incentivos presentes para a formação de coalizões, a independência do Executivo, frente ao Legislativo, bem como a impossibilidade de dissolução do governo, colocam os presidentes em posições de tomada de decisões bem diferentes daquelas que os primeiros-ministros enfrentam.

Em terceiro lugar, impossível não mencionar a atração exercida e a centralidade tomada pelo conceito cunhado por Sérgio Abranches em 1988: Presidencialismo de Coalizão. O conceito e suas especificidades, se tornou uma verdadeira esfinge a desafiar os analistas. Entre esses, seu próprio criador. Em sua mais recente contribuição para esse debate, Abranches (2018) recupera a história política do país, argumentando que o processo de entender o formato adotado pelas coalizões no presidencialismo brasileiro deve levar em conta a herança das velhas oligarquias e do controle dos coronéis sobre os eleitores das regiões menos desenvolvidas do país. Assim, segundo o autor, as imensas desigualdades regionais e sociais do país favoreceriam a perpetuação desse domínio oligárquico.

Nessa visão, os partidos políticos brasileiros teriam se transformado em verdadeiras máquinas oligárquicas que, para se manterem no poder, utilizariam da distribuição dos cargos e recursos do presidencialismo de coalizão para comprar o apoio de eleitores mais

“frágeis” e desprovidos do amparo do Estado em termos de políticas públicas mais efetivas. Segundo o autor, enquanto nas regiões mais industrializadas do país, como sul e sudeste, os eleitores seriam menos dependentes de políticas clientelistas, nas regiões norte e nordeste do país, políticos ainda se aproveitariam das desigualdades sociais e da fragilidade dos eleitores para se manterem no poder (ABRANCHES, 2018, p. 370,371 e 372).

O argumento, portanto, discrepa radicalmente do adotado nesse trabalho, pois em lugar de acentuar a lógica da formação de toda e qualquer coalizão, Abranches busca ressaltar as especificidades do caso histórico brasileiro. Ao fazê-lo, e esse ponto é fundamental, Abranches desconsidera as motivações identificadas anteriormente para que partidos se juntem à coalizão de governo, a saber, que queiram influenciar positivamente as políticas públicas e que o façam com um olho nos dividendos eleitorais a serem obtidos. No modelo de Abranches, partidos entram para o governo apenas para extrair rendas (fisiologismo, patronagem, corrupção etc.) e não levam em conta o imperativo eleitoral. Para Abranches, os parlamentares que integram a coalizão se elegem e reelegem graças a mecanismos tradicionais de submissão. Em última análise, o Presidencialismo de Coalizão enxerga as relações entre o Executivo e o Legislativo como pautadas pelo confronto entre o moderno (Executivo) e o tradicional (o Legislativo) (FURTADO, 2009).

A inserção e referência ao debate sobre as especificidades do Presidencialismo de Coalizão impuseram um recorte adicional ao estudo. Em lugar de estudar a distribuição de todas as pastas e suas respectivas políticas, privilegiei aquelas diretamente relacionadas a região nordeste. Mais especificamente, para aquelas voltadas para superar a pobreza e os efeitos da seca na região. O recorte é justificado não só pelo componente histórico trazido por Abranches (2018), como também pela tradição dos estudos em olhar para a região nordeste do país como como a região menos desenvolvida e mais atrasada. Em termos eleitorais, o subdesenvolvimento da região sempre foi tratado pela literatura especializada como o lócus por excelência da sobrevivência do clientelismo eleitoral. (ABRANCHES, 2018; KOSTER; EIRÓ, 2022; STOKES; DUNNING; NAZARENO, 2013).

Ainda, cabe aqui pontuar que a preocupação dos representantes políticos com o subdesenvolvimento da região nordeste do país, sobretudo com o combate à seca e a

pobreza na região, aparece de forma mais efetiva, em termos de produção de políticas públicas, a partir de 1909 com a edição do decreto 7.619, de autoria do então presidente Nilo Peçanha, criando da Inspetoria de Obras Contra a Seca –que posteriormente recebeu o nome de Departamento Nacional de Obras Contra a Seca (DNOCS). A criação da inspetoria marcaria o primeiro órgão oficial do governo brasileiro a pensar em estratégias para combater a seca na região do semiárido brasileiro (CAMPOS, 2014).

Contudo, a associação de políticas de combate à seca, com a necessidade de desenvolvimento social e econômico da região nordeste só aparece, de fato, em 1958 com a criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). Sob forte influência das ideias do economista Celso Furtado, a SUDENE foi concebida com o plano inicial de concentrar nas mãos do governo federal uma política única de desenvolvimento econômico para o nordeste, afastando assim, a presença e as disputas das tradicionais elites políticas locais pelo controle de políticas para a região (PINTO, 2020).

De modo a atingir os objetivos, Furtado elaborou um plano de ação dividido em três eixos. A primeira ação do governo deveria envolver a construção de açudes para permitir a permanência de médios e grandes produtores agrícolas na região. A segunda ação previa parte do deslocamento da população e da própria produção agrícola da caatinga para as áreas mais úmidas e próximas a fronteira do Maranhão. Por fim, a terceira e principal ação seria a de levar, finalmente, a industrialização para região nordeste.

É fato que o regime militar implantado no Brasil em 1964 dificultou as ações da SUDENE que permaneceu adormecida durante todo o período em que os militares estiveram no poder (CAMPOS, 2014). É só com a redemocratização e com a eleição do presidente Itamar Franco (PMDB) que os planos e ações da SUDENE, bem como de políticas para o Nordeste são, enfim, retomados.

Nesse sentido, nos interessa nesta tese entender não só como os governos posteriores de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) procuraram lidar com as políticas de desenvolvimento e combate à seca e a pobreza na região nordeste, mas sobretudo como esses presidentes adotaram soluções para os conflitos entre os partidos que integram as coalizões de governo na disputa pelo comando de tais políticas.

Como estratégia metodológica, essa tese adota métodos mistos com a tentativa<sup>2</sup> de triangulação de dados quantitativos e qualitativos. Para responder como presidentes e partidos disputam políticas e eleitorado, recorreremos às análises de biografias, documentos oficiais do governo, às reportagens de jornais, aos dados eleitorais e aos dados referente à distribuição do orçamento da União entre as pastas ministeriais e programas específicos do governo. No anexo deste trabalho é possível visualizar em detalhes o levantamento de todas essas informações e mensuração das variáveis. Todas essas informações foram utilizadas e aplicadas para o estudo de caso da distribuição de políticas no interior das coalizões formadas pelos presidentes Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva.

Uma inspeção, superficial que seja, aos resultados das eleições presidenciais pós redemocratização é suficiente para indicar que as políticas sociais adotadas pelos governos estudados nesse trabalho não só divergem, como também alertaram de forma significativa o comportamento dos eleitores. Como será possível de visualizar adiante, as estratégias adotadas por FHC para resolver os conflitos e disputas internas da coalizão de governo não foram suficientes para resolver os problemas da fome e da seca que sempre assolavam a região nordeste. A aposta na melhora das condições econômicas da população, bem como em ações políticas mais pontuais e tradicionais para lidar com o desenvolvimento da região nordeste não resultaram no apoio político que era esperado por parte dos eleitores. Em duas eleições consecutivas, na de 1994 e na de 1998, o PSDB se viu forçado a manter alianças com forças partidárias locais para conseguir votos na região. Em 2002, ao abandonar uma dessas alianças, o partido viu o sucesso eleitoral de seu candidato à Presidência ruir.

Por outro lado, a vitória de Luiz Inácio Lula da Silva (PT) e as estratégias de compartilhamento e adoção de políticas públicas entre os diferentes membros da coalizão de governo para a região conseguiram mudar significativamente os resultados eleitorais. Como se sabe, a partir de 2006, isso é, após exercer a Presidência, o PT fincou raízes na região nordeste, região em que obteve a esmagadora maioria dos votos em todas as eleições subsequentes, incluindo sua única derrota, em 2018. Essa tese, mostra como as políticas implementadas pelo partido foram responsáveis por esse realinhamento eleitoral,

---

<sup>2</sup> Entendemos que para o uso perfeito e completo da triangulação dos dados, entrevistas deveriam ter sido usadas no presente estudo. Contudo, as dificuldades e barreiras temporais pelo período analisado, bem como a ocorrência da pandemia devido a Covid-19, dificultaram a aplicação dessa técnica anteriormente prevista no projeto inicial da pesquisa.

mostrando assim o funcionamento efetivo do presidencialismo de coalizão e como esse, ao contrário do que reza a lenda, não é um entrave para a formulação e implementação de políticas sociais voltadas para promover os interesses dos mais pobres.

Adiante, o trabalho está organizado da seguinte maneira. O capítulo 1 discute a literatura que explora a formação de coalizões nos sistemas parlamentaristas e presidencialistas e discute os achados dessa literatura para o caso do presidencialismo brasileiro. O segundo capítulo estuda os dois primeiros mandatos de Fernando Henrique Cardoso, bem como a formação de suas coalizões e resultados da negociação com os partidos políticos que se envolveram na formulação e gestão das políticas direcionada ao combate da pobreza e efeitos da seca na região nordeste. O terceiro capítulo traz as decisões de Luiz Inácio Lula da Silva, também em seus dois primeiros mandatos, e as análises acerca da formação e consequências da distribuição das pastas ministeriais coalizões para a política de combate à pobreza e aos efeitos da seca no nordeste. A última parte desta tese, discute os resultados encontrados e caminhos futuros da pesquisa sobre o tema.

## **CAPÍTULO 1**

### **Incentivos para a Formação e manejo de Coalizões de Governo**

Este capítulo tem por objetivo apresentar as principais bases teóricas e trabalhos que foram e que estão foram explorados para a construção do alicerce da pergunta de pesquisa e argumentações desenvolvidas nesta tese. Assim, adiante, apresento essas bases divididas em quatro tópicos. Primeiro há a exibição sobre o debate teórico a respeito da existência de governos de coalizão em sistemas parlamentaristas e presidencialistas – ainda que ambos guardem importantes diferenças institucionais. Em seguida, exponho a literatura e os principais argumentos sobre os incentivos para a formação de governos de coalizão, com ênfase especial para o campo recente de exploração desses incentivos nos sistemas presidencialistas. No terceiro tópico, há o desenvolvimento dos trabalhos que investigam as implicações e decorrências de se governar em coalizões. E, por fim, no quarto tópico apresento uma breve revisão sobre as pesquisas e trabalhos que abordam o presidencialismo de coalizão no Brasil que, como será apresentado nas demais seções desta tese, é o objeto principal do estudo de caso aqui analisado.

#### **1. Parlamentarismo, Presidencialismo e a ocorrência de governos de coalizão**

A emergência das democracias representativas e da divisão dos poderes do Estado entre Executivo e Legislativo trouxe para a Ciência Política, sobretudo para o campo do estudo das instituições políticas, a necessidade da discussão sobre os governos de coalizão. Uma vez que os trabalhos no interior do Poder Legislativo são regidos pelo princípio majoritário, ou seja, pela necessidade da formação de maiorias para a tomada de decisões coletivas, o chefe do Executivo, sempre que minoritário, teria que buscar o apoio de parceiros no interior da arena legislativa, para, assim, formar uma maioria e aprovar sua agenda de políticas.

Nos sistemas parlamentaristas, o Executivo é representado pela figura do primeiro ministro e tem sua origem e sobrevivência determinada no interior do Legislativo (COX, 1987). Assim, quando um partido no interior da arena legislativa (parlamento) consegue sozinho a maioria das cadeiras, este partido detém a prerrogativa de escolher o primeiro-ministro. No entanto, de acordo com Strom, Muller e Bergman (2008), o que nos últimos tempos têm se tornado mais recorrente nos sistemas parlamentaristas europeus é, justamente, a formação de governos de coalizão.



Governos de coalizão no parlamentarismo, por sua vez, ocorrem quando nenhum partido consegue conquistar sozinho a maioria das cadeiras no interior do parlamento. Nesses casos, uma coalizão multipartidária é formada no interior do Legislativo e o Executivo, por definição, passa a ser composto por um gabinete multipartidário, onde o primeiro-ministro é eleito não só mediante a um acordo entre partidos, como também passa a ser o representante dessa maioria.

O que também vale a pena ser aqui pontuado é que, independentemente de existir ou não a formação de uma coalizão, o Executivo nesses sistemas sempre nasce e se mantém através, obrigatoriamente, da existência de uma maioria legislativa. Diferentemente do que ocorre nos sistemas presidencialistas, como será discutido adiante, o primeiro-ministro e seu gabinete duram por quanto tempo durar a maioria que não só lhe dá a origem, mas também suporte no interior do parlamento. Sem maioria no interior da arena legislativa, não há a formação e a permanência do governo<sup>3</sup> (COX, 1987, p. 81).

Por outro lado, nos sistemas presidencialistas a formação de governos de coalizão permaneceu por muito tempo fora das lentes analíticas dos estudiosos. E não sem motivo. Marcado por características como a independência entre os poderes Executivo e Legislativo, bem como pela existência de mandatos fixos e populares e pela impossibilidade de dissolução do governo (COX, 1987; SHUGART; CAREY, 1992), esses sistemas ganharam destaque e foram constantemente abordados sob a ótica de uma relação conflituosa entre Executivo e Legislativo que teria como resultado, quase que inevitável, a ingovernabilidade e a paralisia decisória do sistema (LINZ; STEPAN, 1978; MAINWARING, 1990; STEPAN, 1990).

Em comparação com os sistemas parlamentaristas, a independência dos poderes significa, em termos práticos, que a origem do líder do Executivo em sistemas presidencialistas não é proveniente – não nasce – de uma maioria construída ainda no interior da arena legislativa. Enquanto presidentes são eleitos popularmente mediante a votações majoritárias e que mobilizam um eleitorado nacional, legisladores são, em muitos casos,

---

<sup>3</sup> Nos sistemas parlamentaristas há a possibilidade da requisição do “voto de confiança”. Essa solicitação há a necessidade de verificar se o primeiro-ministro ou o gabinete formado ainda detém o apoio de uma maioria no interior do Legislativo. Sempre que o resultado aponta para a não existência dessa maioria, o governo é dissolvido e novas eleições acontecem.

eleitos por um sistema de votação proporcional, que mobiliza eleitores de localidades específicas.

Dessa separação decorre o argumento de que seria estabelecida entre ambos os poderes uma relação de conflito. Interessado pela produção de políticas nacionais, o líder do Executivo não encontraria no interior da arena legislativa um terreno fértil para a aprovação de seus interesses. Por almejarem políticas de cunho localista para suas bases eleitorais, parlamentares não teriam incentivos para cooperar com a aprovação da agenda de políticas do presidente (LINZ, 1994).

Ao mesmo tempo, por possuírem mandatos fixos e sem a possibilidade de dissolução de um governo que não consegue formar maioria legislativa, no presidencialismo Executivo e Legislativo seriam obrigados a conviver com essa situação de paralisia decisória até as próximas eleições. Esse mesmo resultado ou situação, no entanto, não aconteceria nos sistemas parlamentaristas, dado que a possibilidade de dissolução do governo abre espaço para a formação de novas maiorias legislativas.

Assim, focando exclusivamente nas características da formação de governos parlamentaristas, os analistas não demoraram a concluir que sistemas presidencialistas seriam “um jogo de soma zero”. Se no parlamentarismo, a dependência entre o Executivo e o Legislativo, bem como a possibilidade de dissolução permitiria a formação de uma maioria legislativa e, portanto, de uma relação de cooperação entre os membros dos dois poderes, no presidencialismo a independência dos poderes e a ausência da possibilidade de destituição do governo garantiriam o conflito. A impossibilidade da formação de maiorias legislativas em apoio ao presidente garantiria a este último o fracasso na aprovação de uma agenda de políticas<sup>4</sup>.

E só com o passar da década de 90 e com a emergência de estudos que questionaram empiricamente o argumento da ingovernabilidade e da paralisia decisória (SANTOS, 2003; CHASQUETTI, 2001; DEHEZA, 1998; FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999), que os analistas políticos começaram a olhar para os sistemas presidencialistas sob a ótica da

---

<sup>4</sup> A exceção da situação de total e completa paralisia decisória nesses sistemas seria quando o presidente detém prerrogativas legislativas e faz uso delas para contornar o Legislativo e aprovar sua agenda de políticas unilateralmente.

governabilidade e sob a construção de maiorias legislativas em apoio ao chefe do Executivo.

O que se observou de lá para cá é que presidentes minoritários, de modo a conquistarem um apoio sólido e estável no interior do Legislativo, distribuem pastas ministeriais para outros partidos presentes nessa arena com a finalidade de obterem em troca o apoio necessário para a aprovação de políticas (AMORIM NETO, 2006b; FIGUEIREDO; LIMONGI, 2006). Assim, tal qual em sistemas parlamentaristas, ainda que de modo diferente, presidentes também formariam governos de coalizão.

Essa realidade se tornou ainda mais notável com o trabalho desenvolvido por Cheibub (2007). O autor apresenta que, enquanto em governos parlamentaristas a formação de coalizões acontece em 72% das vezes em que o primeiro-ministro é minoritário, em sistemas presidencialistas a formação de coalizões ocorre em 62% das vezes em que o presidente também é minoritário no interior da arena legislativa. Figueiredo, Canello e Vieira (2012), direcionando o olhar somente para os países latino-americanos, também confirmam essa realidade ao mostrarem que, dentre os 79 mandatos presidenciais adotados na região entre os anos de 1979 e 2011, coalizões de governo foram formadas em 74,6% desses mandatos.

Assim como Cheibub, Przeworski e Saiegh (2002) já argumentavam, a relação de cooperação estabelecida entre o Executivo e o Legislativo dada através da formação de governos de coalizão não deve ser atrelada às características dos sistemas de governo. Isso porque como visto, sempre que o líder do Executivo for minoritário – seja ele um presidente ou um primeiro-ministro –, ele vai precisar e encontrará incentivos para buscar o apoio de uma maioria no interior da arena legislativa para governar.

## **2. Incentivos para a formação de governos de coalizão**

Coalizões são acordos que levam dois ou mais atores políticos a tomarem decisões coletivas. Quando aplicadas aos governos, coalizões podem ser entendidas como a negociação ou acordo que partidos políticos firmam entre si para que, juntos, eles possam governar. Decorrente dessa definição, cabe aqui os seguintes questionamentos: o que os partidos políticos buscam ao entrarem para um governo de coalizão? Quais são os ganhos que esses partidos esperam obter?

As primeiras abordagens e explicações para essas perguntas surgiram a partir da análise da formação de governos de coalizão em sistemas parlamentaristas. Tradicionalmente conhecida como *office-seeking*, essa foi a primeira resposta elaborada por Riker (1962) para entender os ganhos dos partidos políticos ao formarem coalizões de governo. Nessa abordagem os partidos seriam incentivados a firmar o acordo de apoio ao governo em decorrência da conquista de um cargo. E, nesse cenário, os partidos políticos tenderiam a formar coalizões denominadas de *minimum winning coalitions*, ou seja, coalizões compostas por partidos que juntos garantiriam o número mínimo e suficiente de votos para que o governo tenha maioria e seja, assim, vitorioso.

Essa definição é estabelecida pelo autor a partir da racionalidade dos atores postulada por Downs (1957). Enquanto este último coloca que os atores políticos atuam sempre pela busca da maximização de votos, Riker (1962) argumenta que em um governo de coalizão os partidos políticos também procuram a maximização de seus ganhos. E que, uma vez que estão em um governo de coalizão, é preciso pensar que quanto maior o número de partidos políticos envolvidos no acordo, menor será a parcela do ganho que cada um desses atores, de fato, ganhará. Por isso, a definição de coalizões mínimas vencedoras.

A Lei de Gamson transformaria o argumento de Riker (1962), exposto acima, em cálculo. De acordo com Gamson (1961), os ganhos efetivos que os partidos políticos receberiam ao formarem coalizões de governo deveriam ser proporcionais ao apoio ofertado. Assim, o número de cadeiras – traduzidas em votos – com as quais um partido político contribui para a vitória no governo de coalizão, deveria ser exatamente proporcional a quantidade de portfólios (ministérios) que esse partido controla.

O problema da abordagem *office-seeking* é que, apesar de responder aos questionamentos colocados aqui inicialmente apontando que os partidos políticos formariam coalizões, porque esperam conseguir ou ganhar cargos, ela não responde ou não considera duas importantes implicações: (i) as funções decorrentes de ocupar um cargo, qual seja, fazer políticas e (ii) a ocorrência dos governos cuja coalizão é minoritária. É a partir dessas limitações que a abordagem *policy-seeking* começou a ser mobilizada para entender os incentivos para a formação de governos de coalizão.

Um dos trabalhos pioneiros que defende que os partidos políticos também são interessados por políticas, ou seja, que são *policy-seeking* é o trabalho de Strom (1990). Com o objetivo de entender por que coalizões minoritárias – coalizões nas quais o

governo não é o detentor da maioria das cadeiras no interior da arena legislativa – se formam e se mantêm em sistemas parlamentaristas, o autor argumenta que esse tipo de coalizão só seria possível de ser explicada quando a motivação dos partidos políticos é dada em termos do interesse por fazer e influenciar o processo de elaboração das políticas públicas.

Nessa linha argumentativa, os partidos que estão situados fora da coalizão do governo e que juntos formam a maioria no Legislativo, só aceitam a colaborar com o Executivo, pois há uma afinidade de interesses com a agenda de políticas proposta pelos partidos que estão situados no governo. Se assim não fosse, a dissolução do governo deveria ser o resultado observado em governos de coalizões minoritárias. O que, por sua vez, Strom (1990) mostra não ser o caso.

Laver e Hunt (1992) e Warwick e Druckman (2001), realizando uma crítica ao modelo de incentivos *office-seeking* e ao mesmo tempo complementando a abordagem *policy-seeking*, mobilizam uma resposta diferente para a questão dos interesses e ganhos com a formação de governos de coalizão nos sistemas parlamentaristas. Assumindo que os partidos políticos não possuem todos as mesmas preferências, os autores argumentam que os partidos ao aderirem a uma coalizão de governo não teriam só o incentivo de ocupar um cargo, um portfólio. Eles teriam, também, o interesse de ocupar um portfólio em uma área de política pública específica.

Disso decorre não só a constatação de que uma coalizão de governo, quando formada, não é homogênea. Significa assumir, também, que os partidos políticos ao possuírem o interesse em influenciar a elaboração de políticas e dispor de preferências diferentes, pleiteiam para si portfólios específicos, em áreas de políticas específicas, afim de atenderem aos seus interesses, às suas preferências (LAVER; HUNT, 1992; WARWICK; DRUCKMAN, 2001).

De maneira mais clara, nessa linha argumentativa, mais importante é para um partido, do que ocupar a quantidade de portfólios que corresponda proporcionalmente ao apoio ofertado no interior do parlamento, ocupar no gabinete um portfólio que corresponda aos seus interesses e preferências políticas. E essa é a resposta predominante que os estudos a respeito da formação de coalizões em sistemas parlamentaristas adotam, quando há o questionamento dos incentivos e ganhos que os partidos políticos esperam obter ao compor uma coalizão de governo.

Mas e nos sistemas presidencialistas? Será que os incentivos dos partidos seriam orientados da mesma forma? Pela mesma expectativa de ganhos? Como posto anteriormente, a despeito das diferenças, sobretudo da origem e sobrevivência do Poder Executivo, a formação de governos de coalizão é observada tanto em sistemas parlamentaristas, quanto nos sistemas presidencialistas. O ponto agora, no entanto, é de entender se essas características institucionais diferentes, afetam o modo como a coalizão de governo é formada em sistemas presidencialistas.

A princípio, a diferença dos sistemas presidencialistas traz duas implicações que devem ser consideradas nas análises sobre o entendimento da formação de coalizões. A primeira delas é a de que nesses sistemas o formador da coalizão, ou seja, quem detém a prerrogativa de formar o governo, é sempre o presidente. Isso significa afirmar que, diferente do que acontece no parlamentarismo, coalizões de governo podem ser feitas e desfeitas sempre e se o presidente assim desejar (ALEMÁN; TSEBELIS, 2011; BATISTA, 2018; FIGUEIREDO, 2007). A segunda implicação é a de que o Executivo, por não nascer de um acordo já estabelecido entre partidos no interior do Legislativo, faz com que o presidente tenha que ir até essa arena buscar e conquistar o apoio necessário para governar.

Um dos trabalhos iniciais e de grande contribuição para o entendimento dos incentivos e formações de governo no presidencialismo é o trabalho desenvolvido por Amorim Neto (2006b). Ao analisar a aplicabilidade da Lei de Gansom, o que autor encontrou como resultado foi que a proporcionalidade entre a quantidade de ministérios (portifólios) ocupados pelos partidos que compõem uma coalizão de governo, quando comparada a oferta de apoio em número de cadeiras desses partidos no interior da arena legislativa, é mais desigual<sup>5</sup> do que quando essa mesma lei é aplicada nos sistemas parlamentaristas.

Apesar de importante, as análises do autor incorporam somente a abordagem *office-seeking* dos incentivos que os partidos possuem para aceitarem a fazer parte do governo. As mesmas deficiências apontadas para essa abordagem nos sistemas parlamentaristas podem ser aqui colocadas novamente: as responsabilidades e atribuições de se ocupar um

---

<sup>5</sup> Amorim Neto (2006), também encontra que a depender da estratégia que o presidente decide usar para aprovar sua agenda de políticas – uso de projetos de lei ordinária ou decretos –, suas estratégias para compor uma coalizão de governo também vão variar. Segundo os dados encontrados pelo autor, quando presidentes decidem usar seus poderes unilaterais (decretos) o incentivo dado é pela formação de coalizões minoritárias. Por outro lado, quando o presidente decide passar sua agenda de políticas pela aprovação do Legislativo, então o incentivo dado é pela formação de coalizões majoritárias.

cargo não aparecem, ao mesmo tempo em que o modelo não explica a formação de coalizões minoritárias nos sistemas presidencialistas.

Alemán e Tsebelis (2011), por outro lado, seguindo uma trajetória de análise muito parecida com a de Warwick e Druckman (2001), ou seja, voltada para as preferências distintas dos partidos, bem como para os fatores institucionais, encontram que a ideologia dos partidos importa para a formação de governos de coalizão nos sistemas presidencialistas. O que os autores mostram é que partidos posicionados mais próximo a ideologia do partido do presidente têm mais chances de fazer parte do governo.

Para além disso, associado aos fatores institucionais, os autores encontram que a distância ideológica entre os partidos ganha maior importância para a formação de coalizões na medida em que o Legislativo é mais relevante e profissionalizado, ou seja, na medida em que o Congresso tem maior peso e impacto nas relações com o Executivo. Por fim, é importante destacar que a proximidade ideológica é relevante para a formação de coalizões em sistemas presidencialistas, sobretudo porque para Alemán e Tsebelis (2011, p. 7), os partidos políticos também são guiados pelos incentivos e interesses em fazer políticas, ou seja, porque são *policy-seeking*.

Os achados e argumentos expostos por Alemán e Tsebelis (2011) para a formação de governos de coalizão ganham ainda mais força com os achados de Figueiredo et al. (2012). Analisando a formação de governos de coalizão nos sistemas presidencialistas da América Latina, os autores encontraram não só que nos últimos 30 anos 46,9% das coalizões presidenciais formadas nessa região foram minoritárias, como também que o presidente, nesses casos, contou com o apoio de uma maioria no interior do Legislativo para a aprovação de políticas.

De forma geral, o que os estudos a respeito da formação de coalizões nos sistemas presidencialistas mostram é que, para além da possibilidade e ocorrência de governos de coalizão (contrariando as expectativas já aqui pontuadas anteriormente), os incentivos comumente mobilizados e usados para explicar a formação de coalizões nos sistemas parlamentaristas, também podem ser transpostos – ainda que com ressalvas e não produzindo os mesmos efeitos – para explicar o caso presidencialista.

Logo, assim como no caso parlamentarista, coalizões de governo em sistemas presidencialistas não poderiam ser explicadas única e exclusivamente pelo interesse dos partidos políticos em obter cargos e do presidente, por outro lado, em conseguir apoio no

interior da arena legislativa. Na formação de governos de coalizão em sistemas presidencialistas, como discutido aqui, os partidos políticos também reconhecem que fazer parte do governo, ter um cargo, é uma das estratégias nas quais eles podem atender aos seus interesses em influenciar a elaboração de políticas públicas.

No entanto é preciso pontuar aqui que, ao contrário dos sistemas parlamentaristas, os incentivos para a formação de governos em sistemas presidencialistas ainda carecem de mais investigações. Questões como a importância dos ministérios na alocação e distribuição entre os partidos, bem como o interesse dos próprios partidos por políticas específicas ainda precisam ser melhor investigadas.

### **3. O que significa governar em coalizão? Processo de delegação, participação, controle e diferenciação**

Coalizões de governo são acordos realizados que envolvem no mínimo a presença de dois partidos. Todo acordo, por sua vez, envolve trocas. Tanto no caso de sistemas parlamentaristas, quanto no caso de sistemas presidencialistas as trocas são realizadas de um lado pela distribuição de portfólios ou pastas ministeriais e, do outro lado, pela oferta do apoio para a aprovação de políticas. Contudo, o processo de formação das coalizões não explica o passo seguinte, qual seja, sobre o gerenciamento e funcionamento dessas coalizões.

Como se governa com coalizões? Como partidos políticos fazem uso dos cargos que recebem no governo para perseguir seus interesses por políticas ou para influenciá-las? Como os diferentes interesses por políticas são acomodados ou dispostos no interior de uma coalizão de modo que decisões coletivas que garantam o sucesso do governo possam ser tomadas? É sobre essas questões que a literatura mais recente sobre governos de coalizão vem se debruçando.

De acordo com Laver e Shepsle (1990) após a formação de uma coalizão de governo, a preocupação seguinte dos analistas deveria ser, justamente, a de pensar e analisar o que acontece no interior do governo. Após a assinatura do acordo, seria preciso entender e analisar o processo pelo qual as expectativas e incentivos iniciais dos atores políticos envolvidos na coalizão, transformam-se em influências diretas sobre as decisões e elaboração de políticas.



No modelo conhecido como autonomia ministerial e desenvolvido por Laver e Shepsle (1996), as pastas ministeriais ou portfólios são colocados como o lócus principal onde as políticas são elaboradas. Disso decorre que, nesse modelo, ao assumir o comando de uma pasta ministerial, um partido possui total liberdade para elaborar e implementar não só a política que está sob a sua jurisdição, mas, principalmente, a política que representa a sua preferência, o seu ponto ideal.

Assim, a formação da coalizão de governo no modelo proposto pelos autores não só é dada com base na distribuição de portfólios de acordo com o atendimento às preferências políticas dos partidos, como também é gerenciada ou mantida com base no comprometimento de cada um dos atores envolvidos em implementar as políticas que atendam aos seus interesses. O ponto de crítica a esse modelo da autonomia ministerial, no entanto, é quanto ao gerenciamento do conflito entre diferentes preferências que existem e estão postas no interior da coalizão de governo (WARWICK, 1999).

Partidos políticos que compõem coalizões de governo podem até possuir interesses e preferências próximas, mas tais preferências nunca serão sempre e totalmente idênticas. De acordo com Thies (2001), o modelo da autonomia ministerial contribuiu para o entendimento do processo de delegação que há no interior da coalizão ao colocar os ministérios como os principais agentes responsáveis pela produção das políticas. Contudo, ignora que a delegação feita dessa forma pode gerar duas implicações importantes para a relação de cooperação que as coalizões exigem entre os atores políticos.

A primeira dessas implicações é que a tomada de decisões autônomas por parte dos ministros e o consenso estabelecido entre eles para que cada um possa agir dessa forma, produz incertezas. Ou seja, tal modelo gera o desconhecimento e a falta de informações sobre as decisões que cada um dos ministros não só deve decidir, pode decidir e decide de fato. A segunda implicação é a de que nada garante que a decisão de cada ministério vá resultar, ao final, na melhor decisão coletiva que o governo poderia ter alcançado.

Na visão do autor o processo de delegação que envolve governos de coalizão, deveria poder contar, também, com mecanismos de controle. Dado que a decisão de cada ministério, afeta o governo como um todo, ou seja, todos os seus integrantes, Thies propõe uma solução: a nomeação de ministros juniores. Nessa estratégia cada ministério comandado por um partido x seria controlado por um ministro júnior, necessariamente

membro de outro partido y, também da coalizão de governo. Nessa relação os ministros juniores seriam os responsáveis por controlar as políticas e decisões desviantes e garantir a tomada da melhor decisão para o todo.

Martin e Vanberg (2013, 2011), por outro lado, apresentam a necessidade do controle em governos de coalizão sob outra ótica de argumentação, mas que segue os apontamentos colocados por Thies (2001). De acordo com os autores:

*“For parties that are part of a coalition, making a case to voters involves an additional challenge. Coalitions govern jointly, but at election time, partners must compete for votes separately. To put the matter differently, unlike under single-party government, where one party controls both the levers of power and competes under its own label, parties under coalition government are jointly responsible for policymaking but must secure citizen support separately. To the extent that a party will be judged on the basis of the government's policy record, party leaders must worry about the potential implications of compromise positions adopted as part of coalition bargaining that may be unpalatable to their supporters” (MARTIN; VANBERG, 2013, p. 33).*

O interessante aqui é notar que os partidos que estão ora situados no interior de uma coalizão, precisam cooperar uns com os outros de modo que o governo obtenha sucesso e todos, dessa forma, sejam recompensados. Isso porque, apesar de no momento  $t_0$  (momento em que os partidos estão no interior de uma coalizão de governo) os partidos governarem juntos, no momento  $t_1$  (momento futuro e eleitoral) esses partidos estarão separados concorrendo para eleições.

Complementando o argumento de Thies (2001), Martin e Varberg deixam mais claro a perda que há quando existe delegação, mas não há controle e o ganho que existe quando há delegação e controle. Se os partidos políticos desejam obter o sucesso eleitoral em  $t_1$ , é preciso que antes, eles governem juntos e tenham sucesso em  $t_0$ . Não é possível aqui correr o risco de adotar o modelo da autonomia ministerial e, assim, permitir que a decisão individual de um ministro, quando negativa, afete o todo. Isso porque decisões negativas ou decisões que não são as melhores para o todo, podem prejudicar as chances de sucesso eleitoral de um partido no tempo  $t_1$ . Logo, a decisão mais racional é a de que os membros da coalizão controlem uns aos outros.

Ainda, de acordo com os autores, e diferente da proposta de Thies (2001), a possibilidade do monitoramento mútuo dos parceiros de uma coalizão de governo seria dada no interior do Legislativo. Isso porque, em tal arena os partidos políticos não só conseguiriam mais

informações sobre as políticas elaboradas por seus parceiros –via comissões legislativas –, como também conseguiriam realizar modificações nessas políticas, nos casos em que essas políticas são desviantes das preferências dos atores da coalizão como um todo (MARTIN; VANBERG, 2011, p. 97).

De forma geral, o entendimento acerca do funcionamento e do processo de gerenciamento de coalizões de governo ainda são um campo de estudo recente no interior da Ciência Política. O processo de delegação, colocado pela distribuição e compartilhamento das pastas ministeriais, bem como o processo de controle mútuo da produção de políticas no interior da coalizão de governo – seja esse controle estabelecido ainda no interior da arena legislativa ou no interior do próprio Executivo –, respondem em partes aos questionamentos colocados sobre como partidos com preferências distintas conseguem governar juntos no interior de uma coalizão.

O equilíbrio aparentemente formado entre as preferências dos atores políticos no interior de uma coalizão de governo, ainda precisa ser melhor investigado. Isso porque pouco se sabe, por exemplo, sobre como os partidos fazem para se diferenciar perante os eleitores e, ainda assim, governarem juntos. Como fazer políticas específicas para o seu eleitorado e ainda assim governar em uma coalizão? Ao mesmo tempo, por que aceitar fazer parte de um governo de coalizão se você tem que realizar políticas em conjunto e não pode fazer políticas para o seu eleitorado? Qual é o equilíbrio para a atuação no interior de uma coalizão dado esse cenário? Essas ainda são questões sem respostas.

#### **4. O que sabemos até agora sobre o presidencialismo da coalizão no Brasil?**

Usado muitas vezes como estudo de caso, o diagnóstico acerca do funcionamento do sistema político brasileiro seguiu a tendência das pesquisas sobre sistemas presidencialistas. Um primeiro grupo de autores (AMES, 2003; LAMOUNIER, 1992; MAINWARING, 1993; STEPAN, 1990), inebriados pelos argumentos de Linz (1978) e Shugart e Carey (1992), constataram que o sistema presidencialista brasileiro, adotado após a Constituição de 1988, levaria o governo ao fracasso e a paralisia decisória.

A aparente governabilidade, bem como o sucesso legislativo do presidente brasileiro seriam antes explicados pelo uso exacerbado que este último faria de seus poderes legislativos. A ideia por de trás da argumentação exposta acima é simples e clara: o

presidente brasileiro faria uso de suas prerrogativas legislativas para contornar um Legislativo em constante conflito com sua agenda de políticas.

Detentor de um mandato fixo e independente do Legislativo, o líder do Executivo interessado em políticas de cunho nacional teria poucos incentivos para buscar a cooperação de parlamentares puramente interessados e preocupados com políticas mais localistas. Do outro lado da moeda, os parlamentares por possuírem interesses distintos das políticas preferidas pelo Executivo, não aceitariam entrar em acordo com o presidente. A solução para o conflito seria, portanto, o uso de medidas unilaterais e a dominância por parte do presidente de toda a agenda de políticas.

No entanto, Figueiredo e Limongi (1999) mediante a análises mais empíricas, inauguraram uma nova agenda de pesquisa em que o sucesso do Executivo seria melhor explicado não só pela centralização do poder decisório nas mãos do presidente, como também nas mãos dos líderes partidários inseridos no interior do Legislativo. Em consonância com os estudos acerca do funcionamento de sistemas parlamentaristas, os autores também foram os responsáveis por mostrar as primeiras evidências de que o apoio recebido pelo presidente brasileiro seria proveniente, sobretudo, da formação de coalizões de governo. Sendo sempre minoritário, o presidente brasileiro buscaria em outros partidos no interior da arena legislativa o apoio para a aprovação de uma agenda de políticas (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2006).

Após a constatação de que o sucesso do presidente brasileiro está atrelado a formação de uma coalizão de governo, responsável por garantir o apoio necessário para o Executivo no interior do Legislativo, as pesquisas a respeito do Brasil começaram a tentar entender melhor não só os incentivos para a formação de coalizões, como também seu funcionamento.

Acerca da formação de coalizões no Brasil, o primeiro trabalho a olhar para os incentivos para os partidos políticos comporem juntos um governo foi o de Amorim Neto (2006). Investigando, sobretudo, a relação entre a alocação de portfólios e a contribuição para a construção de maiorias legislativas em apoio as políticas do presidente, o autor encontrou que para o caso brasileiro, a quantidade de ministérios que um partido recebe em relação ao número de cadeiras que esse partido detém no interior do Legislativo é desproporcional. Para além disso, o presidente brasileiro teria uma representação

sobrerrepresentada nos ministérios, frente ao número de cadeiras que seu partido possui na arena Legislativa.

No que diz respeito ao funcionamento das coalizões de governo, um dos trabalhos pioneiros foi o de Freitas (2016) que olhando para as alterações empreendidas no interior do Legislativo aos projetos de lei de autoria do Executivo, demonstrou como, em média, cerca de 82% dessas alterações são realizadas, na verdade, pelos demais partidos que compõem o Executivo e, que formam assim, a coalizão de governo. Essas alterações seriam, portanto, uma primeira evidência de que os partidos que integram a coalizão para além de garantirem o suporte necessário a agenda de políticas do Executivo, também procuram participar dessa agenda.

No entanto, a participação e influência na agenda de políticas do Executivo não seria estabelecida somente via alterações no Legislativo. Como Araújo (2017) bem argumenta, os partidos políticos, uma vez situados no interior da coalizão, buscam ter acesso à informação e controlar as políticas elaboradas pelos seus pares no interior dos Ministérios. O autor mostra, assim, como os parlamentares pertencentes à coalizão de governo fazem uso dos Requerimentos de Informação (RIC)<sup>6</sup> na tentativa de conseguirem não só informações sobre o conteúdo das políticas elaboradas pelos seus parceiros, como também na tentativa de exercer algum controle sobre a formulação dessas políticas.

Na mesma linha de argumentação sobre o controle mútuo que os partidos da coalizão tentam estabelecer entre si, Inácio e Rezende (2015b), mediante a análises da relação estabelecida entre os presidentes das comissões legislativas permanentes e o partido que ocupa a pasta ministerial atrelada a essas comissões, encontram que em 43% das vezes a presidências das comissões legislativas acabam sendo ocupadas por parlamentares da coalizão filiados a diferentes partidos que os dos ministros. Como as autoras argumentam, essa seria uma evidência de que os partidos da coalizão tentam controlar uns aos outros durante o processo de tramitação das políticas no interior das comissões legislativas.

Olhando mais para o processo de elaboração de políticas no interior do Executivo, mas tentando medir qual seria a agenda de políticas no interior do presidencialismo de coalizão brasileiro, Rennó e Wojcik (2015), chegaram à conclusão de que todos os partidos da coalizão, e não só o partido do presidente, participam do processo de elaboração das

---

<sup>6</sup> Requerimento de Informação é um documento legislativo no qual os parlamentares têm a oportunidade de solicitarem informações e esclarecimentos aos Ministros de Estado.

políticas no interior do Executivo. Mediante a análise e identificação de cada um dos ministros autores dos projetos de lei oriundos do Executivo, os autores mapearam não só quais partidos da coalizão são centrais para a proposição de projetos de lei, como também as associações mais frequentes entre os partidos para a proposição de projetos em conjunto.

Mais recentemente, os trabalhos desenvolvidos por Batista (2014, 2017, 2018) e por Bertholini e Pereira (2017) carregam o esforço de desvendar a formação das coalizões de governo brasileiras perante a distribuição das pastas ministeriais e recursos no interior do Executivo. Em um primeiro trabalho, Batista, bem como Bertholini e Pereira (2017) analisam a distribuição e participação efetiva dos parceiros da coalizão na alocação dos recursos orçamentários. Os resultados encontrados colocaram em evidência que o tamanho da bancada de um partido na arena legislativa, influenciaria mais na alocação e distribuição dos recursos orçamentários, do que propriamente a distância ideológica entre esses partidos e o partido do presidente.

Partindo do pressuposto de que os partidos inseridos no interior das coalizões não detém todos as mesmas preferências e interesses e a partir dessas primeiras evidências acerca da alocação e distribuição dos recursos orçamentários, Batista tem investigado mais a fundo a formação de coalizões e os ganhos diferenciados que existem entre os partidos que ocupam pastas ministeriais no sistema presidencialista brasileiro.

Baseada em uma análise que considera a quantidade de cargos no interior de um ministério, bem como a produção política dessas pastas e os recursos nelas alocados, a autora tenta mensurar a diferenciação existente entre os ministérios de modo a estabelecer um primeiro passo em direção a compreensão do porquê a proporcionalidade entre apoio na arena legislativa e a alocação de ministérios não é dada de forma igual no Brasil. (BATISTA, 2018).

Como visto até agora, o Brasil é um caso que tem seguido e respondido bem a evolução e tendência dos estudos acerca do funcionamento de coalizões em sistemas presidencialistas. Assim, como mencionado na introdução desta tese, a pretensão aqui é a de usar o caso brasileiro – comumente usados em outros estudos – para aprofundar o entendimento a respeito da formação das coalizões, com foco, sobretudo, no entendimento dos diferentes ganhos que os partidos políticos esperam obter ao entrarem para a coalizão de governo.

## CAPÍTULO 2

### **As disputas no interior da coalizão entre PFL e PMDB pelo comando da política de combate à seca e à fome durante os governos de FHC (1995-2002)**

*A dificuldade desse processo de indicações para cargos reside em que as bancadas pedem, os presidentes de partidos falam em seu nome, os governadores são consultados e entram em choque uns com os outros... Estamos fazendo a ginástica necessária para ceder alguma coisa, mas sem ceder no essencial, que é manter o rumo da administração.*  
(CARDOSO, 2015, p. 69).

#### **1. Ponto de partida: a ausência do PSDB no nordeste e as promessas fracas de campanha para a região.**

O PSDB tirou uma lição da eleição presidencial de 1989. O candidato do partido, o senador Mário Covas (PSDB-SP), foi incapaz de ganhar votos fora de seu estado de origem. Em outras palavras, sua votação permaneceu confinada a São Paulo. (CORTEZ, 2009)<sup>7</sup>. Com esse cenário, ficava claro que para chegar à presidência, nas eleições presidenciais subsequentes, o PSDB precisaria recorrer a alianças. Mais especificamente, se quisesse obter votos no nordeste, o eventual candidato do partido teria que compor com lideranças políticas com força eleitoral na região.

E foi justamente o que o PSDB fez. Fernando Henrique Cardoso (PSDB) se lançou como candidato à Presidência da República com o apoio do PFL e do PTB. Mais significativa, a aliança com o PFL, visou a obtenção dos votos na região nordeste. O resultado foi o esperado. No primeiro turno, Fernando Henrique Cardoso venceu Luiz Inácio Lula da Silva (Lula), candidato do PT, obtendo 52,28% dos votos *versus* 27,04% de seu opositor. Mais especificamente na região nordeste, se considerados os votos válidos, FHC obteve 58% dos votos válidos e Lula a 30%, uma diferença significativa.

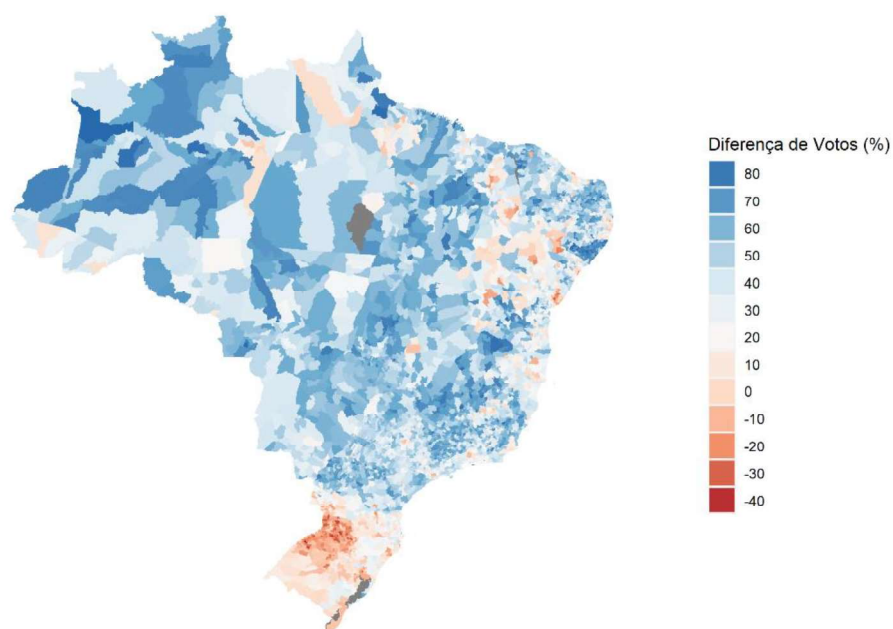
O mapa a seguir apresenta a distribuição da diferença da votação entre os dois candidatos pelos municípios brasileiros. Na maioria dos municípios nordestinos, a diferença de votos de FHC (PSDB) para Lula (PT) ultrapassou ou chegou muito perto dos 50%. Se a penetração do tucano nos rincões nordestinos pode ou não ser creditada à aliança com o

---

<sup>7</sup> A média de votação de Covas nos municípios da região não passou de 6% dos votos válidos. Ver o mapa da votação de Mario Covas (PSDB-SP) no primeiro turno das eleições de 1989 nos anexos (anexo 1).

PFL é impossível de ser avaliada. Uma coisa, porém, é certa: não atrapalhou e quem a defendeu tinha evidências suficientes para justificá-la.

**Figura 1: Mapa da diferença de votos entre PSDB e PT para presidente no 1º turno das Eleições Gerais de 1994**



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do TSE

O fato é que, como mostram os dados da tabela 1, FHC bateu Lula em todas as regiões do Brasil por uma diferença superior a 30%. Mais do que isso, bateu Lula na maioria dos municípios do Brasil. No Sul, Lula teve seu melhor desempenho, vencendo em 33% dos municípios.

**Tabela 1: Diferença de votos e municípios em que FHC venceu no 1º turno das eleições de 1994**

| Região              | Média da Diferença de Votos | % de Municípios em que FHC obteve mais Votos que Lula |
|---------------------|-----------------------------|---|
| <b>Centro-Oeste</b> | 53%                         | 100%  |
| Nordeste            | 44%                         | 95%   |
| Norte               | 48%                         | 98%   |
| Sudeste             | 47%                         | 99%   |
| Sul                 | 32%                         | 67%   |

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do TSE



O sucesso no desempenho eleitoral de Fernando Henrique por quase todos os municípios e regiões do país, é bem verdade, guarda estreitas relações com a queda da inflação e melhora da economia que o país viu acontecer no decorrer de 1994, com o início da implementação do Plano Real – elaborado e coordenado pela equipe econômica de FHC, quando este ainda era ministro da fazenda do presidente Itamar Franco (PMDB). Por este motivo, é impossível dizer qual teria sido o exato desempenho do candidato tucano na região nordeste, caso este não tivesse firmado alianças com as forças políticas locais do PFL.

A única certeza que podemos ter é que se o PFL tivesse lançado um candidato próprio ou decidido apoiar outro candidato, Fernando Henrique Cardoso teria obtido resultados piores na região nordeste. Por outro lado, sob a ótica do PFL, a decisão em não lançar candidato próprio e apoiar a candidatura de Fernando Henrique já dava início a formação do que viria a ser a futura coalizão de governo. Isso porque, em troca do apoio eleitoral, o PFL esperava participar do futuro governo, salvaguardando ou apostando que, dessa forma, preservaria sua máquina política.

Em seu plano de governo, FHC não propunha muitas políticas específicas e voltadas para o combate à fome e a seca na região nordeste. O tucano prometia levar para a região mais empregos e mais desenvolvimento econômico, sobretudo com a industrialização da região e com incentivos para o turismo. Também prometia melhorar a infraestrutura dos mecanismos de irrigação do solo para os pequenos e médios produtores (CARDOSO, 2008). Mas não havia nenhuma promessa ou política prevista para remediar imediatamente os problemas mais agudos da região, como a fome e a seca.

Uma vez eleito, restava agora, entender, como FHC iria fazer para levar o desenvolvimento prometido até o nordeste e ainda, assim, dividir as políticas e ministérios com seus aliados.

## **2. A distribuição das pastas ministeriais entre PMDB e PFL: a disputa em torno do Meio Ambiente e do Programa de Recursos Hídricos durante o primeiro mandato de FHC (1995-1998)**

### **2.1 A primeira solução para o conflito**

Logo após a sua vitória nas urnas, ainda em 1994, o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso deu início ao planejamento, negociações e formação de seu gabinete. Os principais esforços iniciais, como ele próprio relata, ficaram concentrados na questão

econômica e na permanência ou não no governo dos membros da equipe que haviam elaborado o Plano Real (CARDOSO, 2015). Os primeiros ministérios a serem distribuídos foram a Fazenda e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Ambos ficaram sob o comando do PSDB, mas com cargos de segundo escalão distribuídos entre os membros de confiança da antiga equipe do Ministério da Fazenda, comandado por Fernando Henrique durante o governo do ex-presidente Itamar Franco (1992-1994).

Enquanto a distribuição de cargos na área da econômica ficou centralizada nas mãos de FHC, as decisões mais difíceis, de acordo com presidente, vieram com a distribuição das demais pastas ministeriais entre os partidos que apoiaram a sua candidatura. Para além da questão do apoio de parceiros nas eleições, Fernando Henrique demonstrava também uma preocupação em realizar a divisão das pastas ministeriais de acordo com critérios regionais. No que envolve a escolha para a titularidade da pasta ministerial do Meio Ambiente, a junção desses dois critérios – apoio partidário e a questão regional – teve grande peso e importância.

Gustavo Krause (PFL-PE) foi o ministro escolhido pelo ex-presidente Fernando Henrique para comandar o ministério. No entanto a escolha de Krause para o Ministério do Meio Ambiente, bem como a negociação da entrada do PFL para a base do governo não se deu de maneira tão simples.

Como o próprio ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) relata em seus diários, a ideia inicial era a de primeiro firmar os acordos e distribuições das pastas ministeriais com o PSDB. Contudo, FHC relata ter sofrido pressões de Antônio Carlos Magalhães (PFL-BA), um dos principais líderes do PFL na Bahia, para acomodar quase que de imediato os interesses do PFL na coalizão de governo (CARDOSO, 2015, p. 30). O desconforto e tensão nas relações entre o PFL, com Antônio Magalhães (PFL-BA), e o presidente Fernando Henrique, bem como com o PSDB tinha razão de ser. Facções do partido e apoiadores haviam criticado a aliança com forças políticas retrógradas e ligadas ao regime militar. O PSDB se definia como um partido de centro-esquerda e havia celebrado um acordo com representantes das velhas oligarquias tradicionais. A acomodação entre as duas forças políticas se expressou imediatamente. A composição da chapa presidencial foi tudo menos fácil. Pelo acordo, a vice-presidência deveria ficar com o PFL, mas achar um nome que agradasse os tucanos não foi nada fácil.

O primeiro nome a ser considerado foi o de Luís Eduardo Maron de Magalhães (PFL-BA), filho de Antônio Carlos Magalhães. Luís Eduardo, como o próprio FHC relata, “foi o primeiro a dizer que me ajudaria em tudo durante a campanha e que renunciaria à Vice-Presidência, coisa que fez. Na ocasião disse-lhe: olha, Luís, você só não vai ser no meu governo o que não quiser.”(CARDOSO, 2015, p. 30). E, de fato, Fernando Henrique convidou Luís Eduardo (PFL-BA) a ser seu companheiro de chapa, isso é, a ocupar a Vice-Presidência. No entanto, Luís Eduardo não aceitou o convite, sustentando que seria mais útil ocupando a Presidência da Câmara dos Deputados – o que se concretizou no início da legislatura de 1995.

No interior do PSDB a decisão de Luís Eduardo (PFL-BA) de desistir da Vice-Presidência foi vista com bons olhos. Isso porque:

Além de o próprio Luís Eduardo ter-lhe dito anteontem que não desejava concorrer a vice, FHC soube que ontem sua disposição contra o convite aumentou, em função de um novo desentendimento entre o PSDB e o PFL. A causa do mal-estar foi a derrota, na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara, do pedido de cassação do ex-líder do PFL Ricardo Fiuza (PE). O PSDB é favorável à cassação, os pefelistas são contrários. A cúpula tucana não gostou de Luís Eduardo ter defendido publicamente Fiuza. [...] Para Marco Maciel e o presidente do PFL, Jorge Bornhausen, em almoço ontem, Luís Eduardo foi mais duro: "Eu não vou ser vice para ficar com esses tucanos pegando no meu pé", disse. (Jornal *Folha de São Paulo*, 29 de abril de 1994)<sup>8</sup>

Cabia a Antônio Carlos Magalhães sugerir e emplacar o nome que comporia a chapa PSDB-PFL, o que desagradava os principais membros e políticos do PSDB que enxergavam em ACM um político demasiadamente identificado com o regime militar e com o governo Sarney, para não falar da sua conhecida truculência política que o aproximava da imagem arquetípica do coronel nordestino.

Vários outros nomes foram considerados, mas rapidamente abandonado por razões nem sempre desconectadas de escândalos e dúvidas sobre a retidão do escolhido. Assim, o nome do Senador Marco Maciel (PFL-PE)<sup>9</sup> emergiu como a solução possível para a manutenção do acordo entre as partes. Mas a questão com o PFL não parou por aqui. Fernando Henrique sabia que teria que abrir mais espaço para o PFL e para os interesses

---

<sup>8</sup> Reportagem na íntegra disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/4/29/brasil/19.html>

<sup>9</sup> O senador Marco Maciel assume a candidatura para a Vice-presidência após a renúncia de Guilherme Palmeira. A renúncia foi dada por motivos ligados a problemas internos com o PFL e com o suposto envolvimento de Guilherme e seu assessor Abrahão, com o desvio de verbas para uma construtora.

de ACM em seu governo. Daí as primeiras negociações partidárias sobre as pastas ministeriais serem realizadas com o PFL após Fernando Henrique ter se comprometido, formalmente, a apoiar a candidatura de Luís Eduardo (PFL-BA) para a presidência da Câmara dos Deputados.

Nas negociações para a montagem da aliança eleitoral, FHC havia oferecido ao PFL, para além da Vice-Presidência, mais três pastas ministeriais, tendo frisado a importância de que essas deveriam ser ocupadas por “gente do nordeste”, sobretudo dos estados Bahia e do Ceará. (CARDOSO, 2015, p. 31).

O primeiro nome a ser ventilado, contudo, foi o do pernambucano Gustavo Krause (PFL-PE). Um nome, diga-se de passagem, que agradou ambas as partes, uma vez que o perfil mais técnico de Krause casava-se bem com o do PSDB. Para dizer de forma clara, aos olhos dos tucanos, o pernambucano não carregava consigo a imagem do típico político nordestino. Antes o contrário. Para usar o jargão, Krause não era um coronel. Na visão do próprio Fernando Henrique Cardoso, expressa em seus diários, Krause seria um político com capacidade política de influir no governo para que a região nordeste recebesse os recursos adequados com a finalidade de diminuir a desigualdade social na região (CARDOSO, 2015, p. 37). Mas não foi logo de início e sem discussões que ele foi nomeado para ocupar o Ministério do Meio Ambiente. Sua nomeação para esta pasta envolveu a disputa com setores do PMDB do nordeste que também almejavam ocupar pastas ministeriais cujas políticas produzidas surtiram efeitos na região.

A princípio, Fernando Henrique queria que Gustavo Krause (PFL-PE) ficasse responsável pela secretaria (que posteriormente viraria um Ministério) da Integração Regional, mas Krause se recusou e se mostrou contrário à criação da secretaria. Isso porque, orientado por Beni Veras (PSDB-CE) – ex-ministro do Planejamento Orçamento e Gestão do governo de Itamar Franco – e por sua experiência prévia, enquanto ex- Ministro da Fazenda de Itamar Franco, Krause entendia que a questão regional passaria muito mais por um planejamento nacional e que tal responsabilidade deveria vir a ser do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e não da criação de um ministério regional.

Por outro lado, a criação de uma pasta regional interessava ao PMDB e às demais lideranças do PFL. Isso porque a disputa entre as duas siglas estava centrada justamente na possibilidade de a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e

da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), unidades orçamentárias importantes para a realização de políticas localizadas em regiões específicas, integrarem a estrutura de tal secretaria. O que, de fato, não aconteceu.

Fernando Henrique Cardoso levou o comando da SUDAM e da SUDENE para o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Assim, ambas superintendências ficariam sob o comando de José Serra (PSDB) – escolhido para ser o ministro responsável por essa pasta. Para ser mais exata, José Serra assumiria a responsabilidade de levar adiante a herança de Celso Furtado e cumprir com as promessas de campanha de FHC levando emprego e industrialização para a região nordeste. Esse, deve ser ressaltado, era o projeto do governo FHC para o nordeste, como, aliás, estava expresso em seu programa.

Do ponto de vista da montagem da coalizão partidária, as atribuições concentradas nas mãos de José Serra (Ministério do Planejamento) e negadas a Krause (Ministério do Meio Ambiente) devem ser enfatizadas. O PSDB, para ser tão clara quanto possível, buscou reservar para si o comando dos instrumentos para atuar nos bastiões eleitorais de seu principal aliado. Deve se dizer mais, na visão do PSDB, o projeto a ser implementado por Serra, se bem-sucedido, resultaria na erosão das bases eleitorais de seu aliado. Ao menos, era esse o diagnóstico ou projeto: modernizar o nordeste por meio do desenvolvimento industrial da região.

O interesse do PFL em comandar o Ministério do Meio Ambiente e Recursos Hídricos, por outro lado, estava ligado ao fato do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS) e a Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco e do Parnaíba (CODEVASF) integrarem estrutura desse ministério. Assim, ao reivindicar a pasta, o PFL afirmava seu interesse em controlar políticas fundamentais para o nordeste. Não é possível deixar de destacar aqui que tanto o DNOCS, quanto a CODEVASF, foram criadas ainda sob a égide de um Brasil comandado por elites locais e por coronéis. No caso mais específico do DNOCS, de 1909 até por volta de 1959 o departamento foi, praticamente, a única agência governamental federal executora de obras de engenharia presente e atuante na região nordeste. Até a criação da SUDENE, o departamento era o único que atuava em socorro às populações flageladas pelas secas. Assim, o interesse do PFL em comandar políticas específicas estava ligado, também, a ideia do controle sobre

uma política tradicional em que o eleitorado nordestino sempre foi visto como dependente e refém.

“O convite do Presidente Fernando Henrique Cardoso em muito me agrada. Fico feliz em ser cogitado para compor sua equipe de governo. Ainda estamos conversando sobre o meu papel em seu governo” (Gustavo Krause, PFL-PE). Apesar de não ter declarado, o PFL espera que até o final dessa semana FHC decida alocar Gustavo Krause (PFL-PE) na pasta do Meio Ambiente e Recursos Hídricos, onde o partido aposta que ele que tem muito a contribuir para o desenvolvimento do Nordeste. (Jornal, *O Estado de São Paulo*, 19 de dezembro de 1994)

Com o interesse de Gustavo Krause (PFL-PE) em assumir o Ministério do Meio Ambiente e com as negociações já iniciadas com Luís Henrique (PMDB-SC e presidente do partido na época), Fernando Henrique ofereceu a Secretaria da Integração Regional para o PMDB, mais especificamente para Cícero Lucena (PMDB- PB). Mas ainda assim, essa oferta não agradou a ala do PMDB ligada ao nordeste. Isso porque Luís Henrique (PMDB-SC) já sabia da decisão de FHC sobre o comando da SUDAM e SUDENE e tentava, agora, negociar que o DNOCS e que a CODEVASF passassem a integrar a estrutura da futura Secretaria da Integração Regional. O que obviamente não aconteceria com facilidade, pois eram os dois principais departamentos que o PFL, junto a Gustavo Krause (PFL-PE), pleiteavam para o seu comando.

O PMDB, por exemplo, brigava pelo fortalecimento da Secretaria de Integração Regional, entregue a Cícero Lucena (PMDB–PB). O partido quer que Fernando Henrique confie a Lucena a gerência de órgãos como o Dnocs (Departamento Nacional de Obras Contra as Secas) e a Codevasf (Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco). O presidente, porém, prometeu ao PFL que os dois órgãos serão acoplados ao Ministério do Meio Ambiente e Recursos Hídricos, entregue ao deputado Gustavo Krause (PFL-PE). O presidente nacional do PMDB, deputado Luiz Henrique (SC), disse ontem, após encontro com FHC no Palácio da Alvorada, que esta decisão ainda não foi tomada: "Quem disse que isso está definido?"(Jornal, *Folha de São Paulo*, 21 de dezembro de 1994)<sup>10</sup>

De um lado sob pressão do PFL, sobretudo de Antônio Carlos Magalhães (PFL-BA), e do outro sob a pressão do PMDB, Fernando Henrique decidiu por atribuir o comando da pasta de Meio Ambiente junto com o DNOCS e com a CODEVASF para Gustavo Krause (PFL-PE). De acordo com o relato do ex-presidente era preciso levar em consideração

---

<sup>10</sup> A reportagem pode ser lida na íntegra :<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/12/21/brasil/6.html>

que a maioria da bancada do PFL era composta por nordestinos (CARDOSO, 2015, p. 34) situados, sobretudo, nos estados da Bahia e em Pernambuco.

Abaixo a tabela 2 apresenta a quantidade de Deputados Federais, por estados nordestinos, filiados ao PFL e ao PMDB no início da 50ª legislatura (1995), bem como seus respectivos governadores.

**Tabela 2: Tamanho das Bancadas partidárias do PSDB, do PFL e do PMDB na Câmara dos Deputados nos estados nordestinos no início da 50ª Legislatura<sup>11</sup> e governadores eleitos**

| UF                          | PFL | PMDB | PSDB | Partido governador eleito (1994) | Partido governador eleição anterior (1990) |
|-----------------------------|-----|------|------|----------------------------------|--|
| Alagoas                     | 1   | 1    | 2    | PMDB                             | PMDB                                       |
| Bahia                       | 16  | 6    | 4    | PFL                              | PFL  |
| Ceará                       | 2   | 5    | 11   | PSDB                             | PSDB                                       |
| Maranhão                    | 7   | 5    | 2    | PFL                              | PFL  |
| Paraíba                     | 1   | 7    | 0    | PMDB                             | PMDB                                       |
| Pernambuco                  | 11  | 0    | 1    | PSB                              | PFL  |
| Piauí                       | 5   | 2    | 0    | PMDB                             | PFL  |
| Rio Grande do Norte         | 5   | 2    | 1    | PMDB                             | PFL  |
| Sergipe                     | 1   | 2    | 0    | PSDB                             | PFL  |
| <b>Total Bancada NE</b>     | 49  | 30   | 21   | -                                | -  |
| <b>Total Bancada Câmara</b> | 89  | 107  | 62   | -                                | -  |
| <b>%Bancada NE</b>          | 55% | 28%  | 34%  | -                                | -  |

Fonte: Banco de Dados do Legislativo do Cebrap

Como é possível observar, no início dos trabalhos legislativos ainda em 1995, 55% da bancada de Deputados Federais do PFL pertenciam aos estados da região nordeste do Brasil. E esse resultado não era à toa. O PFL detinha forte influência política na região. Ainda nas eleições de 1990, 6 dos 9 estados da região elegeram governadores do partido. Destaca-se, como FHC já apontava em seus diários, os estados da Bahia e de Pernambuco onde o tamanho da bancada do PFL chegou a 16 e 11 deputados, respectivamente, e de onde o então senador Antônio Carlos Magalhães (PFL-BA) e o ex-governador Gustavo Krause (PFL-PE) eram representantes.

Para o PMDB essas proporções são bem menores. Enquanto a maioria dos Deputados Federais do PFL pertencem à estados nordestinos, 28% dos parlamentares que pertenciam

<sup>11</sup> A data considerada para calcular a quantidade de Deputados e Senadores por estados e partidos foi a de 01/02/1995, quando a 50ª legislatura teve oficialmente início.

a bancada do PMDB na Câmara dos Deputados eram de estados nordestinos<sup>12</sup>. A influência do partido na região aumenta com a eleição dos governadores do Rio Grande do Norte e do Piauí, de 2 governadores eleitos em 1990, em 1994 o partido passa a controlar 4 estados nordestinos.

Vale destacar, ainda, que a penetração do PSDB na região é ínfima. Com exceção feita ao Ceará, onde o partido controlava o governo estadual desde sua fundação, o partido ganhou o governo estadual do Sergipe. A baixa penetração do partido na região, quando comparada aos seus principais aliados, também é expressa na quantidade de deputados eleitos pela região. O PSDB elegeu, ao todo, 21 deputados.

Em suma o que a tabela 2 mostra é que, de fato, havia uma diferença de importância e “peso” dos estados nordestinos para a garantia do sucesso eleitoral do PFL e do PMDB na Câmara dos Deputados. Ao mesmo tempo, isso também refletia diretamente na decisão que o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso deveria tomar acerca da distribuição e alocação dos ministérios. Isso porque para fins de aprovação de projetos, enquanto a bancada do PFL na Câmara representava 17% das cadeiras dessa casa, a diferença para o PMDB não era tão grande dado que o partido detinha o equivalente a 21% das cadeiras.

A tabela 3 adiante, apresenta a quantidade e a porcentagem de cadeiras dos partidos da coalizão de Fernando Henrique Cardoso no interior da Câmara dos Deputados.

**Tabela 3: Partidos da base aliada de FHC e a quantidade de cadeiras no interior da Câmara dos Deputados (1995)**

| <b>Partido</b> | <b>Quantidade de Cadeiras na Câmara dos Deputados</b> | <b>% de Cadeiras na Câmara dos Deputados</b> |
|----------------|---|--|
| PMDB           | 107   | 21%  |
| PSDB           | 62  | 12%  |
| PFL            | 89  | 17%  |
| PTB            | 31  | 6%   |
| <b>Total</b>   | <b>289</b>  | <b>56%</b>                                   |

Fonte: Banco de Dados do Legislativo do Cebrap

O ponto é que mais da metade do apoio das cadeiras que o PFL poderia oferecer – e que o ex-presidente Fernando Henrique precisaria para governar com maioria – provinha dos estados nordestinos. O que em termos práticos significa afirmar que a decisão do

<sup>12</sup> No anexo 2 é possível visualizar a tabela completa com a quantidade de Deputados Federais eleitos em 1995 pelo PSDB, pelo PMDB e pelo PFL divididos por estados e regiões.



presidente sobre o conflito e as disputas estabelecidas entre PMDB e PFL pelas pastas ministeriais com políticas importantes para a região do nordeste deveria ser tomada, também, com base no cálculo do apoio que esses dois partidos poderiam oferecer ao seu governo e nessa região.

Depois de inúmeras idas e vindas, o conflito entre PSDB, PFL e PMDB pelo controle das políticas da região acabou da seguinte forma: ao passo em que o PFL de Pernambuco ficou com o controle do Ministério do Meio Ambiente e, por conseguinte, com o comando do DNOCS e da CODEVASF, a ala do PFL, mais ligada ao estado da Bahia ficou com o Ministério de Minas e Energia. A pasta, por indicação de Antônio Carlos Magalhães (PFL-BA) ficou nas mãos, do ex-deputado federal pelo estado, Raimundo Brito. Apesar de não ser ligado diretamente ao PFL, o nome de Raimundo agradava importantes alas do partido que já havia acompanhado seu trabalho enquanto ex-secretário dos Transportes do estado.

O PMDB – com peso menor sobre o Nordeste – levou consigo a Secretaria da Integração Regional, o Ministério dos Transportes e o Ministério da Justiça. Nas palavras de Fernando Henrique Cardoso em um encontro com lideranças do PMDB e com Cicero Lucena (PMDB-PB), que assumiria a Secretaria da Integração Nacional, o presidente parecia justificar sua decisão:

O Lucena disse: “Mas a Secretaria [da Integração Regional] não vai ficar esvaziada?” Respondi: Não, você vai definir junto com Eduardo Jorge, Clóvis e Krause quais são as funções. As funções que quero de você são mais importantes. O importante não é ter cargo para nomear, é ter capacidade política de influir no conjunto do governo para que o Nordeste e a Região Norte tenham os recursos adequados para que nós minorem as desigualdades regionais. Eu quero ter dois braços para lidar com as desigualdades: o do Comunidade Solidária, por um lado para lidar diretamente com as classes, e das políticas regionais. E você vai ser o homem para isso. Mas é uma função de planejamento, não é uma função de nomeação de cargos em Chesf, em DNOCS ou Vale do São Francisco. Isso é um jeito antigo de agir. Ele entendeu bem. Tive a impressão de ver uma reação positiva. Foi dessa forma que resolvi a questão dos partidos e dos estados. (CARDOSO, 2015, p. 36 e 37).

O presidente, como a passagem citada deixava claro: ele acreditava no Ministério do Planejamento e no Comunidade Solidária<sup>13</sup> para ‘lidar’ com as desigualdades sociais e

---

<sup>13</sup> O Comunidade Solidária, como veremos adiante, foi um projeto social comandado pela primeira-dama Ruth Cardoso, que tinha como objetivos principais combater a fome e o desemprego em todas as regiões do país.

regionais. Esses eram as formas vistas como modernas para resolver essas questões. A ideia era que José Serra (PSDB-SP), no comando do planejamento, conseguisse reestruturar a SUDAM e a SUDENE para que elas se transformassem nas superintendências capazes de levar a industrialização e a modernização para a região nordeste. Para o presidente, cargos na Chesf<sup>14</sup> e no DNOCS eram formas tradicionais e já superadas para lidar com o ‘atraso’ da região.

Não é exatamente claro, portanto, quem entendeu o que nessa negociação e na solução encontrada para resolver “a questão dos partidos e dos estados”. O fato é que o PMDB, que controlava alguns governos na região nordeste pareceu, momentaneamente, ter se dado por satisfeito com a Secretaria da Integração Nacional, voltada para a região, e com o Ministério dos Transportes. Contudo, como se verá adiante, o conflito entre PFL e PMDB pelo controle das políticas assistencialistas e tradicionais voltados para a região não foram resolvidas de forma definitiva.

Mas antes de seguir adiante, cabe aqui mostrar a política e os recursos nos quais PMDB e PFL tanto disputavam para a região. Os dados apresentados abaixo se referem aos recursos do Programa Recursos Hídricos no orçamento. Trata-se de uma classificação genérica que abarca algumas políticas públicas voltadas, sobretudo, para a questão do gerenciamento e controle das águas no país. A responsabilidade sobre o planejamento e execução das obras que envolvem esse programa – bem como qualquer outro programa orçamentário – são distribuídas entre as unidades orçamentárias. As unidades orçamentárias são, por sua vez, secretarias, departamentos, autarquias ou agências que estão/são vinculadas aos ministérios (órgãos) de governo. Assim, para analisar o programa e compreender a disputa por seus recursos, é fundamental chamar atenção para o órgão a esses recursos se destinam.

Dada essas explicações de cunho técnico, passo a análise descritiva da distribuição dos recursos orçamentários do programa de Recursos Hídricos entre os ministérios do governo e suas respectivas unidades orçamentárias. A tabela 4 abaixo apresenta a distribuição da parcela de recursos aprovados para o programa de Recursos Hídricos entre os órgãos e as unidades orçamentárias do governo para os anos de 1996 a 1999 – ano em que as principais mudanças na política de Recursos Hídricos aconteceram.

---

<sup>14</sup> Companhia Hidroelétrica do São Francisco

**Tabela 4: Distribuição dos recursos Aprovados do Programa de Recursos Hídricos entre os Ministérios e seus departamentos<sup>15</sup>**

| Órgão               | Secretarias/Agências/Departamentos  | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|---------------------|-------------------------------------|------|------|------|------|
| Minas e Energia     | DNAEE <sup>16</sup>                 | 3%   | 2%   | 0%   | 0%   |
| Meio Ambiente       | Recursos Hídricos Amazônia Legal    | 36%  | 45%  | 56%  | 8%   |
|                     | CODEVASF <sup>17</sup>              | 21%  | 25%  | 28%  | 0%   |
|                     | DNOCS <sup>18</sup>                 | 22%  | 25%  | 31%  | 0%   |
|                     | Secr. Executiva Meio Ambiente       | 17%  | 18%  | 20%  | 24%  |
| Orçamento e Gestão  | Secr. Executiva Orçamento e Gestão  | 1%   | 1%   | 2%   | 0%   |
|                     | Secr. Executiva Integração Nacional | 0%   | 0%   | 0%   | 53%  |
| Integração Nacional | CODEVASF                            | 0%   | 0%   | 0%   | 16%  |
|                     | DNOCS                               | 0%   | 0%   | 0%   | 39%  |

Fonte: Banco de Dados do Orçamento da União do Cebrap

Em um primeiro momento, o que podemos observar é que o Ministério do Meio Ambiente junto às suas unidades orçamentárias, sempre deteve a maior parcela de recursos aprovados no interior do programa de Recursos Hídricos até o ano de 1998. A secretaria de Recursos Hídricos da Amazônia Legal, ligada ao Ministério do Meio Ambiente, seguiu até esse mesmo ano sendo a responsável pela maior parcela de recursos aprovado, seguida pela CODEVASF e DNOCS.

Chama a atenção, no entanto, a troca que acontece no ano de 1999, quando a CODEVASF e o DNOCS passam a ser de responsabilidade do Ministério da Integração Nacional – também criado em 1999. Desde este ano, o Ministério da Integração Nacional passa a ter consigo a maior parcela de recursos aprovados para o programa de Recursos Hídricos e a então secretaria de Recursos Hídricos da Amazônia Legal, que antes concentrava a maior parcela de recursos aprovados, passa a levar consigo somente 8% dos recursos.

Adiante a tabela 5 apresenta a distribuição dos recursos executados pelo programa de Recursos Hídricos entre os ministérios e as unidades orçamentárias também para os anos de 1996 até 1999.

<sup>15</sup> No anexo 7 é possível visualizar algumas explicações sobre os dados orçamentários utilizados para a construção da tese.

<sup>16</sup> Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica

<sup>17</sup> Companhia de Desenvolvimento dos Vales do Rio São Francisco e do Rio Parnaíba

<sup>18</sup> Departamento Nacional de Combate as Secas

**Tabela 5: Distribuição dos recursos Liquidados do Programa de Recursos Hídricos entre os Ministérios e seus departamentos**

| Órgão               | Secretarias/Agências/Departamentos  | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|---------------------|-------------------------------------|------|------|------|------|
| Minas e Energia     | DNAEE                               | 4%   | 4%   | 0%   | 0%   |
|                     | Recursos Hídricos Amazônia Legal    | 25%  | 33%  | 40%  | 7%   |
| Meio Ambiente       | CODEVASF                            | 24%  | 18%  | 16%  | 0%   |
|                     | DNOCS                               | 21%  | 26%  | 22%  | 0%   |
|                     | Secr. Executiva Meio Ambiente       | 25%  | 19%  | 20%  | 28%  |
| Orçamento e Gestão  | Secr. Executiva Orçamento e Gestão  | 1%   | 0%   | 1%   | 0%   |
|                     | Secr. Executiva Integração Nacional | 0%   | 0%   | 0%   | 20%  |
| Integração Nacional | CODEVASF                            | 0%   | 0%   | 0%   | 12%  |
|                     | DNOCS                               | 0%   | 0%   | 0%   | 33%  |

Fonte: Banco de Dados do Orçamento da União do Cebrap e SIGA Brasil

Em linhas mais gerais, aqui é possível observar, novamente, que até o ano de 1998, o Ministério do Meio Ambiente junto às suas respectivas unidades orçamentárias é quem detinha a maior parcela de recursos liquidados dentro do programa de Recursos Hídricos. A secretaria de Recursos Hídricos da Amazônia Legal, assim como observado nos recursos aprovados, leva consigo a maior parcela de recursos liquidados do programa. Em 1999 com a criação do Ministério da Integração Nacional, a CODEVASF e a DNOCS passam, assim como aconteceu com os recursos aprovados, a receber juntas a maior parcela de recursos liquidados no interior do Programa de Recursos Hídricos.

Como apontado ainda na tabela 5, o Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (DNAEE), apesar de vinculado ao Ministério de Minas e Energia, também era um dos departamentos, tal como o DNOCS e a CODEVASF, responsáveis por gerenciar o programa de Recursos Hídricos. Em uma conversa com Gustavo Krause (PFL-PE), o ex-presidente admitiu que era preciso cuidar dessa questão da água com muito mais empenho e não de forma totalmente concentrada. Para FHC a água para concessão de energia elétrica, juntamente com a questão do gerenciamento das hidrelétricas deveria continuar com o DNAEE, subordinado ao Ministério de Minas e Energia. (CARDOSO, 2015, p. 34), enquanto a gestão da água para o combate à seca deveria permanecer com o DNOCS.

O PFL, portanto, comandou os recursos substanciais para atender e promover seus interesses eleitorais na região nordeste. O PMDB, é verdade, não ficou inteiramente satisfeito com a parte que lhe coube naquele latifúndio. Os senadores do partido, em

determinado momento, lançaram a ideia de criar um “Ministério do Nordeste”<sup>19</sup>. De acordo com o noticiário, insatisfeitos com a atuação de Cícero Lucena na Secretaria da Integração Nacional, senadores pemedebistas estariam articulando entre si a criação de uma política pública “inovadora” para resolver os problemas associados a fome e a pobreza da região. Fernando Henrique, por sua vez, teria vetado a criação da pasta ministerial e ainda atribuiria parcela da culpa desse desgaste à Lucena (PMDB-PB):

Eles, não sei quem, devem ser os senadores, o Beni [Veras] e tal, estão preparando uma política para o Nordeste. Isso foi noticiado hoje como se fosse a decisão da criação de um Ministério do Nordeste. Já houve reação. O Serra ficou zangado porque isso tiraria poder dele. Estava lá o Lucena, Clóvis disse a eles que a culpa seria dele, Lucena, se isso acontecesse, porque o Lucena, que devia fazer o pendant, ser o homem do Nordeste, foi sumido pelo do Serra.(CARDOSO, 2015, p. 265).

Como se vê, o PMDB não estava disputando espaço apenas com o PFL. Estava em jogo, antes de mais nada, as atribuições enfeixadas pelo Ministério do Planejamento para ditar as políticas da região. Sem a SUDENE e a SUDAM, a Secretaria da Integração Nacional ficava esvaziada. Para elaborar políticas para o nordeste, Lucena se via constantemente subordinado e dependente das decisões de José Serra (PSDB-SP), que estava à frente do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e de Gustavo Krause (PFL-PE), ministro do Meio Ambiente.

Não sem demora e espanto, Cícero Lucena decide abandonar o comando da secretaria para concorrer à prefeitura de João Pessoa nas eleições de 1996. Em seu lugar, Lucena deixa a indicação de Fernando Catão (PMDB-PB) nas mãos do presidente Fernando Henrique Cardoso. A indicação teria sido orientada pela própria bancada do PMDB da Paraíba, na Câmara dos Deputados e reforçada pelo líder do PMDB da casa, Michel Temer (PMDB-SP). Contudo, a indicação de Fernando Catão não agradava Fernando Henrique Cardoso<sup>20</sup> que cogitou, inclusive, extinguir a secretaria após admitir que que ela não tinha muito significado. Nas próprias palavras do presidente:

---

<sup>19</sup><https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/19951007-37243-nac-0006-pol-a6-not/busca/Minist%C3%A9rio+Nordeste>

<sup>20</sup> Em seu diário, Fernando Henrique Cardoso relata que em uma das conversas que teve com o governador da Paraíba, o governador do estado mostrou-se preocupado com a indicação de Fernando Catão para assumir a Secretaria da Integração Nacional. (CARDOSO, 2015, p. 608).

Aécio também queria saber e, como não vai ser candidato a prefeito, pode ir para o lugar de Cícero Lucena. Eu disse que não. Primeiro, porque ele é deputado e deputado não pode ser secretário. Pimenta concordou comigo. Segundo, porque aquela secretaria não tem muito significado, e não há sentido, em tê-la por compensação. Isso vai criar problema com o PMDB e tudo mais. Ele compreendeu. (CARDOSO, 2015, p. 607)

Mesmo assim, de modo a manter o equilíbrio de forças alcançado e para não se indispor com o PMDB, o ex-presidente decide nomear Fernando Catão como novo Secretário da Integração Nacional em seu governo.

Lucena não foi o único a deixar o governo para disputar a eleição de 1996. José Serra, Ministro do Planejamento, que mantivera a SUADM e a SUDENE sob seu controle, isso é, o ministro do PSDB encarregado do planejamento das ações voltadas para eliminar as disparidades sociais e regionais resolveu deixar o governo para concorrer à prefeitura de São Paulo. Assim, voltou a se abrir a disputa entre os três partidos (PSDB, PFL e PMDB) pelo controle das autarquias responsáveis por desenhar e implementar políticas públicas para a região nordeste.

Interessante notar desde já que, derrotado na eleição municipal, José Serra (PSDB-SP) não reassumiu seu posto no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Serra foi para o Ministério da Saúde, pasta esta que como veremos adiante foi usada como trampolim pelo político paulista para montar sua candidatura à sucessão de FHC pelo PSDB. Por ora, basta destacar que tal mudança teve consequências para as políticas voltadas para o nordeste e do combate às disparidades sociais. Dos braços evocados originalmente por FHC, o planejamento e o Comunidade Solidária, restou apenas esse último.

## **2.2 Novas disputas entre PMDB e PFL, reforma ministerial e a Seca do Nordeste**

Logo no início de 1997 as eleições para a Presidência da Câmara dos Deputados e para a Presidência do Senado agitaram os ânimos entre as duas siglas, o que, por sua vez, afetou diretamente a relação dos dois partidos com o governo. Na Câmara dos Deputados, a eleição do deputado Michel Temer (PMDB-SP) para presidir a mesa diretora já era dada como certa e apoiada por seus pares (PSDB e PFL) – a declaração de apoio de Luís Eduardo (PFL-BA) a Michel Temer foi crucial para esse acordo. A briga, no entanto, estava concentrada na disputa para o Senado.

De um lado, Antônio Carlos Magalhães (PFL-BA) e do outro Iris Rezende (PMDB-GO) tentavam angariar o apoio do presidente Fernando Henrique para suas candidaturas. FHC relutou em declarar apoio a um ou outro. Isso porque antes queria ter a certeza de que ambos os partidos, tanto o PMDB, quanto o PFL, o apoiariam a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) que lhe daria o direito de disputar a reeleição. Um segundo agravante nessa história era a possível candidatura do senador José Sarney (PMDB-AP) para a presidência da República nas eleições de 1998. Fernando Henrique sabia que uma possível vitória de Iris Rezende (PMDB-GO) fortaleceria as pretensões de Sarney e, com isso, dificultaria a tramitação e sucesso da PEC da reeleição. O PFL, da sua parte, mantinha seu apoio firme à reeleição e ao governo.

Os ânimos se acirraram ainda mais quando em meados de janeiro de 1997, em sua convenção, setores do PMDB cogitaram apresentar moção postergando a decisão relativa à emenda da reeleição. Para setores do partido, essa decisão deveria ser tomada depois da realização das eleições para as mesas diretoras da Câmara e do Senado. A possibilidade irritou o ex-presidente que, inclusive, ameaçou retirar do partido todos os seus cargos. Segundo os relatos de FHC:

Fui dormir preocupado. Na segunda-feira de manhã, dia 13, levantei cedo, entre seis e sete horas. Eu mesmo redigi à mão um texto que está até um pouco mais duro, depois fui amenizando. Que o PMDB tomasse uma decisão: estava com o governo ou contra o governo? Se estava com o governo, que apoiasse. Se estava contra que ficasse na oposição e perdesse os cargos que tinha. Não por causa da reeleição, eu disse, mas por causa da tentativa de me coagir a só votar [a emenda da reeleição] depois da votação da mesa. (CARDOSO, 2016, p. 49)

A ameaça parece ter surtido efeito. Michel Temer (PMDB-SP) desistiu de colocar em votação a moção que pedia o adiamento da votação da PEC da reeleição. Juntamente com Sérgio Motta (PSDB), Temer (PMDB-SP) conversou com Sarney sobre presidência do Senado. Em um sinal de acordo, José Sarney (PMDB-AP) pediu para que os filhos, ambos deputados federais à época, votassem a favor da PEC na votação em primeiro turno que aconteceria na Câmara dos Deputados. Fernando Henrique entendeu o gesto como um sinal de apoio de José Sarney (PMDB-AP) à proposta da reeleição e passou a apoiar mais abertamente a candidatura de Antônio Carlos Magalhães (PFL-BA) à presidência do Senado.

A decisão pelo apoio também foi fomentada pelo resultado da aprovação da PEC da reeleição em primeiro turno na Câmara. Iris Rezende (PMDB-GO) representava uma ala

dissidente do PMDB do Senado que deixou de preocupá-lo tanto após a indicação do apoio de Sarney (PMDB-AP).

A de “paz” entre o PMDB e o governo tucano, entretanto, durou pouco. Ainda em maio de 1997, Fernando Henrique Cardoso foi pressionado para dar mais espaço ao PMDB no interior do governo. Insatisfeitos com os poucos frutos da Secretaria da Integração Nacional, lideranças do PMDB, sobretudo da Câmara, passaram a cobrar do governo, tendo como contraponto o apoio dados nas votações decisivas para o governo (CARDOSO, 2016, p. 111). Sabendo que, por ora, a criação de um novo ministério geraria conflitos com o PFL, o ex-presidente resolveu, enfim, substituir o Ministro dos Transportes, chamando alguém mais afinado com as lideranças do PMDB. E, também, realizar uma nova nomeação para o Ministério da Justiça, uma vez que Nelson Jobim deixaria o comando da pasta para assumir a vaga de ministro do Supremo Tribunal Federal.

Em diversas conversas mantidas com Michel Temer, FHC deixou claro que pretendia fazer sua escolha levando em consideração os interesses do PMDB da Câmara dos Deputados e do PMDB do Senado. Dizia ele: “Uma [nomeação] vai para o Senado e outra para a Câmara.”(2016, p. 178). E assim foi feito. Começando pela pasta dos Transportes, é preciso aqui resgatar que ainda em meados de 1996, o então ministro dos Transportes, Odacir Klein (PMDB), foi obrigado a deixar o cargo por motivos pessoais. Para resolver o problema, Fernando Henrique nomeou Alcides Saldanha (PMDB-RS) como ministro interino da pasta e esperava os resultados das eleições municipais para alterar a composição dos Ministérios.

“Decidido a esperar pelo resultado das eleições municipais de outubro para mexer na composição de seu ministério, o presidente Fernando Henrique Cardoso anunciou ontem um "ministro-tampão" para substituir Odacir Klein na pasta dos Transportes. Secretário-executivo de Klein desde o início do governo FHC, Alcides Saldanha foi nomeado ontem para o cargo, mas a previsão é que fique só até o final do ano. [...] FHC não definiu ainda o tamanho exato da reforma nem a data em que ela ocorrerá. A avaliação dos resultados das urnas e a arrumação de forças no governo poderá se estender até janeiro. até janeiro. O presidente quis também conter a disputa pelos postos de ministro. A indicação de um "ministro-tampão" teve a intenção de congelar uma nova corrida por cargos. Para Saldanha, no entanto, sua permanência poderá ser estendida.”(Jornal, *Folha de São Paulo*, 16 de agosto de 1996)<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> A reportagem na íntegra pode ser lida em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1996/8/16/brasil/30.html>



De fato, Alcides Saldanha parecia ser apenas um substituto do governo. Para, finalmente, compor a aliança com o PMDB da Câmara, Fernando Henrique acatou as sugestões de Michel Temer (PMDB-SP) e escolheu Eliseu Padilha (PMDB-RS) para ser ministro dos Transportes. A decisão agradou a bancada pemedebista da Câmara dos Deputados que assumiu que a decisão, agora, para ocupar o Ministério da Justiça caberia à bancada dos senadores.

Em uma jogada estratégica que remete às disputas ocorridas ainda pela presidência do Senado, o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso decidiu escolher o senador Iris Rezende (PMDB-GO) – que saíra perdedor da disputa pela presidência da mesa diretora da casa – para ocupar o Ministério da Justiça. A decisão agradou ao PMDB do Senado que parece ter colocado um ponto final na rivalidade e atritos criados com o governo. Justificando suas escolhas, FHC admitiu que agora era preciso fazer alianças verdadeiras com o PMDB:

“Ou eu faço alianças de verdade com o PMDB, ou faço como eu fiz da outra vez, finjo que botei o PMDB, mas de fato botei pessoas em que eu, arbitrariamente, confio. [...] Eu vou abrir o governo. Vão me criticar por fazer aliança com o Iris e com o Padilha, mas é melhor que critiquem e eu tenha força, do que me criticarem amanhã por eu não ter força.”(CARDOSO, 2016, p. 198)

A boa relação com o PMDB e o PFL durou cerca de um ano. Logo em 1998, ano das eleições presidenciais, Fernando Henrique Cardoso se viu obrigado a fazer novas mudanças na composição dos Ministérios. A Reforma Ministerial de abril de 1998 – assim denominada pelos grandes jornais<sup>22</sup> – foi necessária para cobrir a saída de importantes ministros que iriam concorrer às eleições em outubro. Se por um lado, o ex-presidente precisava realizar de forma rápida as alterações nos nomes das pastas ministeriais para não paralisar as reformas do governo em andamento, do outro, as mudanças deveriam ser pensadas levando em conta a sua reeleição. Para tanto, era preciso garantir espaço e agradar PFL e PMDB.

Com as mudanças, o PMDB ganhou mais espaço no Governo, sobretudo no que posteriormente, em 1999, viria a ser o Ministério da Integração Nacional. A realização

---

<sup>22</sup> <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc28019802.htm>  
<https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/19980330-38148-spo-0006-pol-a6-not/busca/reforma+ministerial>

das convenções partidárias para definir os candidatos à presidência das eleições de 1998 foi fundamental para tanto. Ao contrário do que ocorria no PFL, o PMDB precisava ser conquistado. Mais especificamente, o tucano precisava neutralizar a eventual candidatura do ex-presidente Itamar Franco (PMDB-MG). A convenção nacional do PMDB, realizada ainda em março de 1998, consagrou o apoio do partido à candidatura de Fernando Henrique Cardoso, enterrando as pretensões de Itamar Franco (PMDB-MG). O preço da vitória veio na forma de concessões ao PMDB que o apoiara.

Obviamente, o PMDB não era o único partido a reivindicar mais espaço no governo. Em conversas com aliados, Fernando Henrique Cardoso estudava a criação de mais um ministério para acomodar os interesses do PFL. A nomeação de José Serra (PSDB-SP) para o Ministério da Saúde, ao que tudo indica, desagradou as lideranças do PFL que se sentiram prejudicadas pelo fato do PSDB ganhar uma pasta ministerial tão importante em termos de política pública e investimentos.

“A nove meses de completar seu mandato, o presidente Fernando Henrique Cardoso criou ontem um ministério extraordinário —o da Reforma Institucional — para compensar o PFL na reforma ministerial. O maior partido de sustentação do governo reclamava da indicação do senador tucano José Serra como ministro forte para a Saúde. Além de criar a pasta, FHC confirmou oficialmente os nomes de três novos ministros, todos eles senadores. O peemedebista Renan Calheiros (AL) vai para a Justiça, Waldeck Ornélas (PFL-BA) vai para a Previdência Social e Freitas Neto (PFL-PI) será o novo ministro da Reforma Institucional. (Jornal, *Folha de São Paulo*, 03 de abril de 1998)<sup>23</sup>

Merece ser enfatizada a nomeação de José Serra para a pasta da Saúde. Antecipando o cenário eleitoral de 2002, Fernando Henrique, junto ao PSDB, buscava alternativas para construir sua sucessão. Nesse primeiro momento, as principais apostas do partido estavam depositadas em José Serra (PSDB) e no Ministro da Educação, Paulo Renato (PSDB), responsável pela criação do FUNDEF.<sup>24</sup> O governador do Ceará, Tasso Jereissati, corria por fora e contava com seu trânsito mais fácil junto às lideranças do PFL com seu principal trunfo (CARDOSO, 2019). A ascensão de Serra, portanto, não era bem-vista

<sup>23</sup> Reportagem pode ser lida na íntegra em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc03049802.htm>

<sup>24</sup> O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) foi criado em 1996 a partir da Emenda Constitucional 14ª de 1996. Sua implementação teve início em 1998 e seu principal objetivo e contribuição foi o de determinar que uma parcela das receitas públicas atendesse especificamente ao ensino fundamental (1ª a 8ª série), através da redistribuição dos recursos provenientes de impostos aplicados pelos municípios e estados. Dentre as principais ações do FUNDEF, estava a capacitação e investimento nos docentes.

pelo PFL, posto que, como destacado anteriormente, em 1994, a montagem da aliança eleitoral havia envolvido promessas de alternância entre os dois partidos nas eleições futuras. Em seus Diários, FHC indica que Eduardo Magalhães poderia sucedê-lo. A promessa e as tesões que envolveram a passagem da emenda da reeleição e a montagem do novo ministério indicam que a cooperação no governo nunca deixa de levar em conta a competição eleitoral. Os dois planos, o eleitoral e o governamental, interpenetram-se. Políticos se movimentam com os olhos voltados para o futuro. A sucessão presidencial, em momento algum, deixa o centro das preocupações e negociações por espaço e controle sobre a máquina estatal.

De volta ao conflito entre PFL e PMDB, a saída encontrada para acomodar os interesses do PFL, como anunciaram os jornais da época, foi a criação de um Ministério Extraordinário da Reforma Institucional. Nas próprias palavras de Fernando Henrique Cardoso, a criação desse ministério teria sido um preço baixo a se pagar pelo apoio do PFL, que segundo ele, esse teria cometido um erro de coordenação:

Acho que houve um erro de condução do Jorge e do Marco Maciel. Eles indicaram o Waldeck para empurrar o Guilherme. E estou querendo o Guilherme na Coordenação Política. Como o Guilherme não quis ficar, eu disse não para a Coordenação Política e eles ficaram em um mato sem cachorro. O Waldeck é ligado ao Antônio Carlos Magalhães, só que o Antônio Carlos não propôs o Waldeck. Foram eles, os líderes do PFL que propuseram. Então a bancada do partido ficou muito estomagada, e ela precisa indicar algum outro senador para compensar. Daí o nome do Freitas Neto. [...] Então botamos lá [na previdência] o Ornelas. E pagamos um preço muito baixo que foi nomear o Freitas Neto – ex-governador do Piauí, eu o conheço há alguns anos, foi deputado federal, deputado estadual, é um homem sério – para um ministério que, na prática, não existe. Então eu nomeio o Renan Calheiros para evitar o Jader e para ter o PMDB. Pago com esse ministério da Reforma Institucional para garantir que eu tenha o Waldeck, mais competente, no Ministério da Previdência Social.(CARDOSO, 2016, p. 533)

Com Waldeck Ornelas (PFL-BA) na Previdência Social, Freitas Neto (PFL-PI) no novo ministério da Reforma Institucional e com Renan Calheiros (PMDB-AP) no Ministério da Justiça, Fernando Henrique tinha resolvido parcialmente a questão das acomodações e apoio ao governo. Faltava ainda, dar mais espaço para o PMDB, uma vez que, no Ministério da Justiça só houve a troca de comando, sem o partido ganhar nada a mais pela nomeação de Calheiros.

O fato é que o PMDB começava a ganhar mais espaço junto à Secretaria da Integração Nacional. Com José Serra fora do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a então secretaria passou a desempenhar papel mais decisivo na questão da seca que passou a assolar o Nordeste e, por sua vez, tornou-se um problema, dos grandes, para o governo de Fernando Henrique Cardoso. Ainda em maio de 1998, na tentativa de dar uma resposta ao problema, FHC decide trocar o comando da Secretaria e nomeia Ovídeo de Angelis (PMDB -GO) como responsável seu novo responsável. Ovídio teria sido indicado por Iris Rezende (PMDB-GO), após Fernando Catão (PMDB-PB) deixar o cargo, dois meses antes, como forma de apoio à Itamar Franco e repúdio ao PMDB por ter escolhido FHC como candidato nas convenções nacionais do partido.

A seca que atingiu a região Nordeste do Brasil em 1998 gerou o aumento dos saques de alimentos na região. De acordo com o Jornal Folha de São Paulo, a seca de 1998 teria escapado ao controle do Governo Federal.

A seca de 1998 transpôs os saques da fome do sertão nordestino para a sala de jantar do Brasil. Em pouco mais de 60 dias, os saques seculares da seca transtornaram o governo, jogaram o presidente Fernando Henrique Cardoso para uma rota de colisão com a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, impulsionaram uma onda de radicalismo oportunista do movimento dos sem-terra e isolaram quatro séculos de empulhação nos municípios pobres do sertão. Quase todos os prefeitos que tentaram dispersar multidões prometendo comida para a semana seguinte acabaram provocando saques em suas cidades. Nenhum cidadão brasileiro foi ferido por arma de fogo, assim como não se conseguiu manter na cadeia um só saqueador. Isso a despeito da vontade do Ministro da Justiça, Renan Calheiros, que inventou a expressão "indústria do saque". (Jornal, *Folha de São Paulo*, 14 de junho de 1998)<sup>25</sup>

Como resposta e consequência do problema, Fernando Henrique atribuiu maiores poderes e responsabilidades à dois órgãos que, até então, estavam adormecidos em seu governo. De um lado Sérgio Moreira, a frente do comando da SUDENE e do outro, Ovídio de Ângelis (PMDB-GO) a frente da Política Regional começaram a trabalhar juntos para resolver o problema da fome, atrelado a seca da região. (CARDOSO, 2016, p. 597).

A destinação de investimentos para a construção de poços artesianos e o cadastramento, junto aos municípios, das famílias que de fato estavam sofrendo com o problema da fome e da seca no Nordeste (Jornal, *O Estado de São Paulo*, 16 de maio de 1998) foi a principal

---

<sup>25</sup> A reportagem pode ser lida na íntegra em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc14069834.htm>

resposta do governo ao problema<sup>26</sup>. Contudo, os olhos do Presidente Fernando Henrique brilharam quando o Secretário de Políticas Regionais, Ovídio de Ângelis (PMDB-GO), apresentou ao presidente o plano e a proposta de transposição do Rio São Francisco como solução definitiva para a seca do Nordeste. (Jornal, *O Estado de São Paulo*, 02 de julho de 1998)<sup>27</sup>

O plano elaborado por Ovídio (PMDB-GO) agradou tanto à FHC que, pela primeira vez, em sua campanha eleitoral de 1998, o presidente chegou a afirmar que resolveria o problema da seca do Nordeste, que a transposição das águas do Rio São Francisco resolveria o problema secular enfrentado pela região. Ou seja, se reeleito, o Presidente reforçaria o papel da Secretaria de Políticas Regionais. E assim foi. Logo após a sua vitória e já durante a elaboração de seu novo governo, Fernando Henrique Cardoso decide dividir o Ministério do Meio Ambiente, levando a parte da política de recursos hídricos para a, então, Secretaria de Políticas Regionais. Para além de manter a secretaria, FHC lhe deu poderes e recursos extras. Do ponto de vista da composição da coalizão, o PMDB ganhou força, o PFL perdeu (CARDOSO, 2016, p. 793 e 807).

Por outro lado, a decisão tomada preocupava Fernando Henrique Cardoso. A reação do PFL à perda de espaço era previsível. Em mais uma passagem de seus diários, o presidente chega a afirmar que:

Eu me preocupo com o Marco Maciel [PFL], porque ele recebeu mais um golpe: a mudança dos Recursos Hídricos, que iam ficar na Secretaria de Políticas Regionais, que está com o PMDB. Pedi ao Clóvis que telefonasse para o Marco e dissesse que o secretaria de Recursos Hídricos, assim como o superintendente da SUDENE, vão ser designados, numa combinação, entre ele e o Jarbas Vasconcelos (PMDB-PE). Jarbas foi eleito governador de Pernambuco e é meu amigo, homem sério, é do PMDB. Tenho que tapar um buraco aqui, outro acolá, mas no geral a composição do ministério está ficando boa.(CARDOSO, 2016, p. 816).

Mesmo que houvesse alguma preocupação de Fernando Henrique Cardoso quanto às reações do PFL, não havia muito o que o presidente pudesse fazer. A política de Recursos Hídricos já estava nas mãos do PMDB que a obteve com o protagonismo ascendente de Ovídio de Ângelis (PMDB-GO) e seu projeto para resolver a questão da seca no Nordeste.

---

<sup>26</sup> A reportagem na íntegra pode ser lida em: <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/19980516-38195-spo-0016-ger-a16-not/busca/Ov%C3%ADdio+Angelis>

<sup>27</sup> A reportagem na íntegra pode ser lida em: <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/19980702-38242-nac-0010-ger-a10-not/busca/Ov%C3%ADdio>

No novo governo, planejamento e a própria Sudene perderam espaço para a transposição do São Francisco.

A questão que fica aqui, no entanto, é: e o Ministro do Meio Ambiente Gustavo Krause (PFL-PE)? Ao que tudo indica, Krause (PFL-PE) acabou dedicando-se mais em sua gestão a questão da criação de leis de proteção ambiental, ao combate contra o desmatamento da Amazônia, às obras de infraestrutura para irrigação e a solução pontual para o problema da seca com a construção de açudes no Nordeste. Conforme os dados da tabela 6 apresentam, Krause investiu boa parte das receitas, disponíveis no programa de Recursos Hídricos alocado no Ministério do Meio Ambiente, com ações voltadas para a construção e recuperação de açudes e com ações para o fortalecimento da infraestrutura hídrica da região.

**Tabela 6: Valores e porcentagem executada por projeto para a região Nordeste no interior do Ministério do Meio Ambiente (1996-1998)**

| <b>Ações</b>                                | <b>1996</b>         | <b>1997</b>         | <b>1998</b>         |
|---|---------------------|---------------------|---------------------|
| Aproveitamento agrícola                     | 3,9 bilhões<br>12%  | 7,5 bilhões<br>11%  | 7,5 bilhões<br>9%   |
| Construção e recuperação de açudes públicos | 23,7 bilhões<br>73% | 47,7 bilhões<br>70% | 39,9 bilhões<br>51% |
| Fortalecimento da Infraestrutura Hídrica    | 4,2 bilhões<br>13%  | 11,6 bilhões<br>17% | 25,3 bilhões<br>32% |
| Projetos de Irrigação                       | 639 milhões<br>2%   | 1,4 bilhões<br>2%   | 6,2 bilhões<br>8%   |

Fonte: Banco de Dados do Orçamento da União do Cebrap

Mesmo distante da criação de políticas mais efetivas para o combate à seca, Gustavo Krause (PFL-PE), por sua vez, parece ter feito bom uso da máquina do Ministério do Meio Ambiente e do Programa de Recursos Hídricos, alocado no órgão. Conforme a tabela 7 e o gráfico 1 apresentam, entre os anos de 1996 e 1998 – anos em que Krause esteve à frente do comando da pasta – a região Nordeste foi a região que mais recebeu valores executados em obras provenientes do programa.

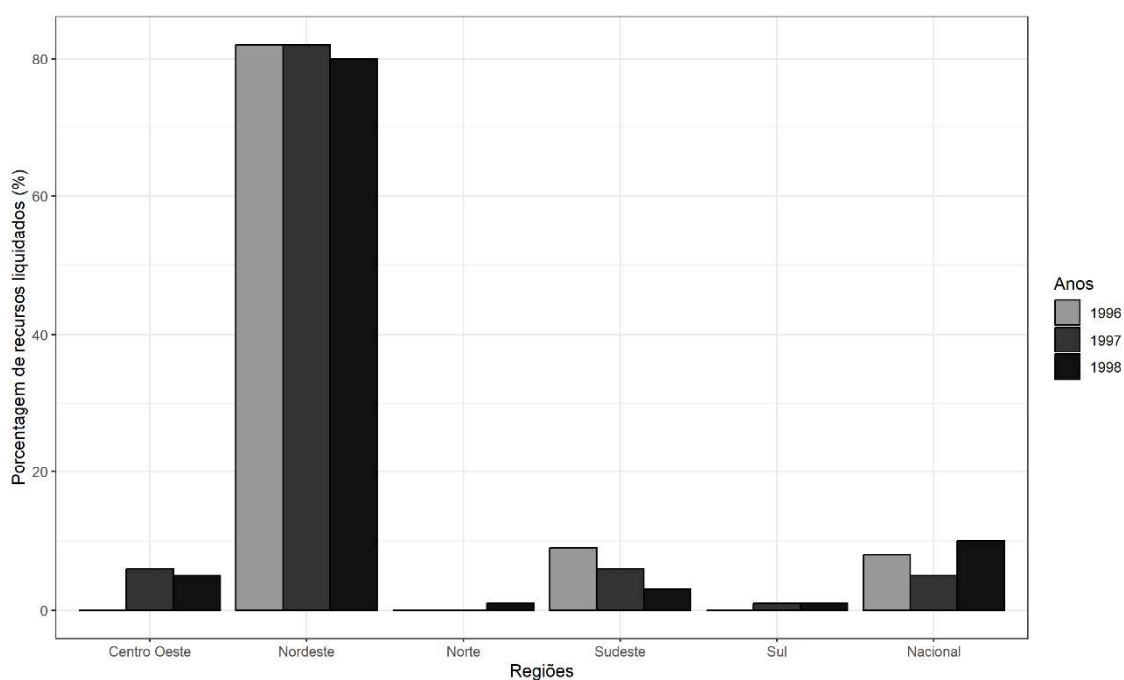
**Tabela 7: Valores executados (em milhões) do orçamento do Programa de Recursos Hídricos pelo Ministério do Meio Ambiente por regiões do país (1996-1998)**

| Regiões      | 1996   | 1997   | 1998   |
|--------------|--------|--------|--------|
| Centro-Oeste | 1,65   | 42,20  | 38,51  |
| Nordeste     | 319,17 | 606,90 | 610,89 |
| Norte        | 0,30   | 2,50   | 7,13   |
| Sudeste      | 33,95  | 47,07  | 25,67  |
| Sul          | 0,30   | 4,42   | 6,58   |
| Nacional     | 32,95  | 36,61  | 76,17  |

Fonte: Banco de Dados do Orçamento da União do Cebrap

Em todos os anos, no Programa de Recursos Hídricos, a região chegou a ter até 4 vezes mais recursos executados do que as demais regiões do país e totalizando 80% ou mais dos recursos.

**Gráfico 1. Valores executados do orçamento do Programa de Recursos Hídricos pelo Ministério do Meio Ambiente por regiões do país (1996-1998)**



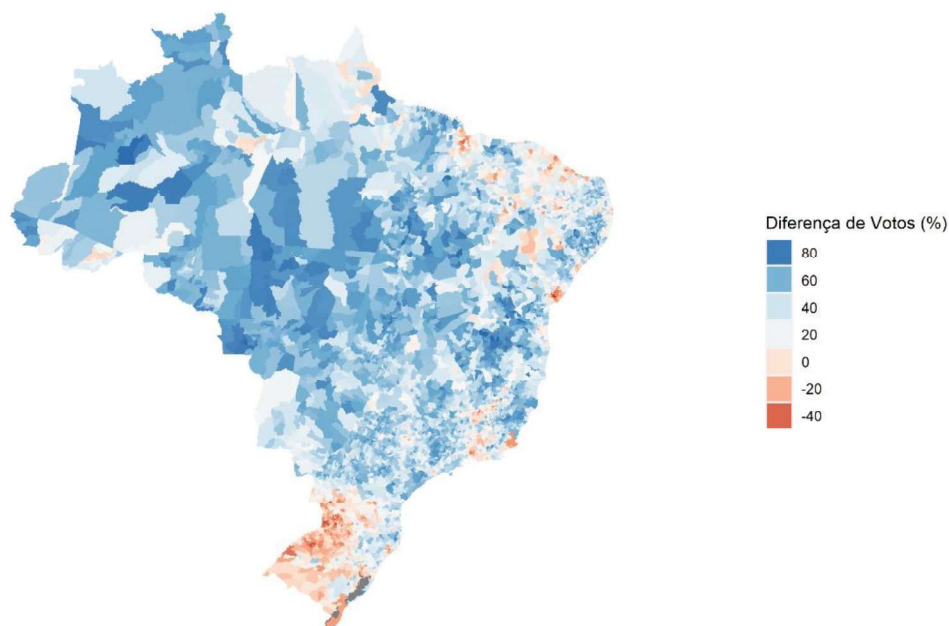
Fonte: Banco de Dados do Orçamento da União do Cebrap e SIOP.

### 3. A distribuição das pastas ministeriais entre PMDB e PFL: a disputa em torno do Meio Ambiente e do Programa de Recursos Hídricos durante o segundo mandato de FHC (1999-2002)

#### 3.1 Os resultados das eleições de 1998, PSDB se mantém no nordeste.

Com a aprovação da PEC da reeleição, FHC disputou as eleições de 1998 e conseguiu conquistar a vitória, logo no primeiro turno das eleições. Com 53,06% dos votos válidos, FHC era reeleito e Lula (PT), novamente, ficava em segundo lugar com 31,71% dos votos. Assim como em seu primeiro mandato, o candidato tucano obteve a vitória em quase todos os municípios brasileiros. É o que a figura 2 adiante mostra.

**Figura 2: Mapa da diferença de votos entre PSDB e PT para presidente no 1º turno das Eleições Gerais de 1998**



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do TSE

O predomínio de votos em Fernando Henrique Cardoso (PSDB) nos leva a acreditar que, no geral, as políticas implementadas por ele e por seus parceiros de coalizão estavam surtindo algum efeito. No nordeste o desempenho de FHC cai. A média da diferença de votos passa ser de 34% (uma queda de mais de 10% frente aos resultados para as eleições de 1994), contudo, mesmo assim, mais de 90% dos municípios da região dão a vitória para o candidato. Pelos dados da tabela 8 abaixo, podemos concluir que o desempenho de FHC tanto nas eleições de 1994, quanto nas eleições de 1998, foi praticamente idêntico,



**Tabela 8: Diferença de votos e municípios em que FHC venceu no 1º turno das eleições de 1998**

| Região       | Média da Diferença de Votos | % de Municípios em que FHC obteve mais Votos que Lula |
|--------------|-----------------------------|---|
| Centro-Oeste | 54%                         | 100%  |
| Nordeste     | 34%                         | 90%   |
| Norte        | 50%                         | 98%   |
| Sudeste      | 41%                         | 95%   |
| Sul          | 14%                         | 64%   |

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do TSE

A despeito do controle das pasta do Meio Ambiente e das Minas e Energia durante o primeiro mandato de FHC, o PFL perdeu cadeiras na eleição de 1998. A bancada do partido na região decresceu. Conforme a tabela 8 mostra, apesar do PFL ter ganho cadeiras<sup>28</sup>, 105 em 1998 contra 89 nas eleições de 1994, o número de deputados eleitos pelo partido na região nordeste foi um pouco menor. De 49 deputados eleitos pela região na 50ª legislatura, o PFL passou a ter 47 deputados eleitos pelo Nordeste. Além disso, nas eleições de 1994, 55% da bancada do PFL era formada por deputados eleitos pela região nordeste, em 1998 essa porcentagem passou a ser 10% menor<sup>29</sup>.

O peso da bancada do PMDB na região aumentou. Apesar de ter eleito, no geral, um número menor de deputados (107 nas eleições de 1994 *versus* 84 nas eleições de 1998), a região nordeste passou a representar 35% dos seus parlamentares eleitos. Na 50ª legislatura os deputados eleitos pela sigla na região nordeste representavam 28%. Esse número viria a crescer ainda mais em razão das migrações partidárias que ocorreriam ao longo da 51ª. Legislatura.

Para além da flutuação das bancadas, importante notar as taxas de sucesso dos candidatos à reeleição em cada um dos partidos. O PFL conseguiu garantir a permanência de 67% de seus deputados no cargo, o PMDB conseguiu manter 51%. O pior desempenho foi o do PSDB que conseguir garantir, em média, apenas 15% de seus deputados – o que, em certa medida, reforça mais uma vez a baixa penetração do partido na região. Cabe aqui lembrar que, apesar da SUDENE ter permanecido sob o controle do PSDB durante o

<sup>28</sup> A data considerada para calcular a quantidade de Deputados e Senadores por estados e partidos foi a de 01/02/1999, quando a 51ª legislatura teve oficialmente início.

<sup>29</sup> No anexo 3 é possível visualizar a tabela completa com a quantidade de Deputados Federais eleitos em 1995 pelo PSDB, pelo PMDB e pelo PFL divididos por estados e regiões.

primeiro mandato de FHC, a superintendência não apresentou nenhuma política digna de nota durante o período.

**Tabela 9: Tamanho das Bancadas partidárias do PSDB, do PFL e do PMDB na Câmara dos Deputados nos estados nordestinos no início da 50ª Legislatura<sup>30</sup> e governadores eleitos**

| UF                          | Total de deputados por estado e partido |      |      | % Manutenção bancada |      |      | Partido governador eleito (1998) | Partido governador eleição anterior (1994) |
|-----------------------------|---|------|------|----------------------|------|------|----------------------------------|--|
|                             | PFL                                     | PMDB | PSDB | PFL                  | PMDB | PSDB |                                  |  |
| Alagoas                     | 1                                       | 1    | 2    | 0%                   | 100% | 50%  | PSB                              | PMDB                                       |
| Bahia                       | 20                                      | 3    | 6    | 65%                  | 100% | 33%  | PFL                              | PFL  |
| Ceará                       | 1                                       | 5    | 12   | 100%                 | 60%  | 33%  | PSDB                             | PSDB                                       |
| Maranhão                    | 6                                       | 3    | 3    | 83%                  | 100% | 0%   | PFL                              | PFL  |
| Paraíba                     | 3                                       | 5    | 1    | 33%                  | 20%  | 0%   | PMDB                             | PMDB                                       |
| Pernambuco                  | 8                                       | 3    | 1    | 75%                  | 0%   | 0%   | PMDB                             | PSB  |
| Piauí                       | 5                                       | 3    | 1    | 80%                  | 33%  | 0%   | PMDB                             | PMDB                                       |
| Rio Grande do Norte         | 3                                       | 4    | 0    | 100%                 | 50%  | -    | PMDB                             | PMDB                                       |
| Sergipe                     | 0                                       | 2    | 1    | -                    | 0%   | 0%   | PSDB                             | PSDB                                       |
| <b>Total Bancada NE</b>     | 47                                      | 29   | 27   | -                    | -    | -    |                                  |  |
| <b>Total Bancada Câmara</b> | 105                                     | 84   | 100  |                      |      |      |                                  |  |
| <b>%Bancada NE</b>          | 45%                                     | 35%  | 27%  |                      |      |      |                                  |  |

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do TSE

Os dados, por sumários que sejam, indicam que, por um lado, os deputados nordestinos não podem tomar sua reeleição como certa. Nem mesmo aqueles eleitos por partidos tradicionais (como o PFL e o PMDB) escapam dos azares do mercado eleitoral. Da mesma forma, controle sobre Ministérios e políticas públicas tampouco garantem à reeleição dos parlamentares da região. Não que uma coisa e outra não tenham peso ou sejam irrelevantes. Em outras palavras, nem uma coisa nem outra é suficiente para dar conta do que se passou.

Pelo que os dados eleitorais indicam, muitas vezes o controle sobre pastas ministeriais e sobre o processo de elaboração de políticas públicas específicas não garante, diretamente, que partidos terão sucesso na penetração de seus deputados nas regiões de alocação desses benefícios. Tais resultados nos levam a acreditar e a supor que ocupar um ministério não necessariamente traz ganhos eleitorais em termos de votos, mas que os benefícios em

<sup>30</sup> A data considerada para calcular a quantidade de Deputados e Senadores por estados e partidos foi a de 01/02/1999, quando a 50ª legislatura teve oficialmente início.

ocupar tais postos pode estar associado com outros ganhos em outros momentos da disputa eleitoral, como por exemplo na criação e fortalecimento de laços e contatos para o financiamento das campanhas eleitorais – assunto este muito bem abordado e explorado por Garibe Filho (2022).

Cabe ainda observar que a correlação entre as bancadas partidárias e o partido do governador eleito é sempre positiva e alta. Tudo isso para dizer que se a referência a máquinas partidárias, estivessem elas ancoradas nas velhas oligarquias ou no controle de políticas clientelistas, não descrevem adequadamente as relações eleitorais vigentes na região. Votos, por certo, dependem das políticas públicas, mas a tradução de uma coisa em outra não é automática.

Mais importante, o impacto das políticas no voto depende do sucesso da própria política e, nesse aspecto, a importância conferida por FHC à transposição do São Francisco pode ser lida como uma confissão de fracasso das prioridades dada ao Planejamento para enfrentar as disparidades sociais e regionais. Como apontado na introdução e retomado nas conclusões, essas considerações são fundamentais para se discutir as caracterizações vigentes do Presidencialismo de Coalizão e, mais especificamente, das motivações dos partidos a integrar o governo.

Voltando à formação do segundo governo FHC, as alterações das atribuições Ministério do Meio Ambiente gerou tensão entre os partidos que integravam a base de apoio ao governo. Mas antes de entender o desfecho final dessa história é preciso expor aqui os motivos para tais alterações. As mudanças foram consideradas por FHC, sobretudo, porque ao longo da gestão de Gustavo Krause (PFL-PE), ambientalistas e representantes de organizações não governamentais (ONGS) acusaram Krause e o governo de terem utilizado o Ministério do Meio Ambiente como porta de entrada as atividades de *lobby*. Como o jornal *O Estado de São Paulo* averiguou<sup>31</sup>, Krause (PFL-PE), junto à lobistas e com apoio de capital externo<sup>32</sup>, teria realizado mais projetos e obras atrelados à irrigação

---

<sup>31</sup> As reportagens podem ser lidas na íntegra em: <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/19981215-38409-spo-0013-ger-a13-not/busca/irriga%C3%A7%C3%A3o>;  
<https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/19981104-38368-nac-0008-pol-a8-not/busca/Krause>

<sup>32</sup> De acordo com os arquivos do CPDOC, Gustavo Krause (PFL-PE) ao longo de sua gestão teria mantido boas relações com o Ministério das Relações exteriores justamente para captar investimentos privados para os projetos desenvolvidos no interior do Ministério do Meio Ambiente. Informação disponível em: <https://www18.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/gustavo-krause-goncalves-sobrinho-1>

para o desenvolvimento da agricultura e fertilização do solo, do que, de fato, projetos de combate à seca.

Assim, durante a montagem de seu gabinete para o segundo mandato, FHC passou a considerar criar o Ministério da Irrigação. O objetivo principal seria o de separar as obras de irrigação da principal atribuição do Ministério do Meio Ambiente que seria a de fiscalizar e manter as áreas de proteção e preservação ambiental. Contudo, para tomar a decisão final sobre onde alocar a política de recursos hídricos, FHC precisava considerar em sua balança não só a questão da coerência das atividades e responsabilidades do Ministério do Meio Ambiente, como também as disputas entre o PFL, que já possuía o comando da pasta, e o protagonismo da Secretaria de Políticas Regionais, comandada pelo PMDB, no combate à seca que assolou o nordeste em meados de 1998.

### **3.2 As primeiras decisões de Fernando Henrique Cardoso sobre a gestão da política de Recursos Hídricos**

Com a tarefa de finalizar seu primeiro mandato e de planejar a continuidade das políticas e novos projetos para o novo governo, FHC ainda teve que lidar com os ânimos acirrados do PMDB e do PFL. E ao que tudo indica, novamente, a decisão sobre quem iria comandar a política de Recursos Hídricos apareceu no centro das disputas entre os dois partidos.

Em dezembro de 1998, o então presidente, havia anunciado precocemente que o PFL ficaria, ao todo, com o comando de sete pastas ministeriais. Para além de manter o Ministério da Previdência Social com Waldeck Ornélas (PFL-BA), o Ministério de Minas e Energia, com Rodolfo Tourinhos (PFL-BA) e o Ministério do Meio Ambiente com Sarney Filho (PFL-MA), o PFL levaria, também, o Ministério da Ciência e da Tecnologia, os recém criados Ministério da Defesa, com Élcio Álvares (PFL-ES), o Ministério do Esporte e do Turismo e a possibilidade do comando do Ministério da Habitação, Saneamento e Desenvolvimento Urbano – que ainda estava em fase de criação.

Nesse cálculo, o PFL passaria a ter duas pastas a mais do que no primeiro mandato e teria quatro pastas a mais do que o PMDB. Do outro lado dessa equação, o PMDB ficaria com as três pastas que já comandava, ou seja, o partido manteria sob o seu comando o Ministério dos Transportes, o Ministério da Justiça e a Secretaria de Políticas Regionais. E conforme os dados da tabela 10 apresentam, a distribuição das pastas ministeriais

levava em consideração o peso e a importância dos partidos aliados no interior da Câmara dos Deputados. O PFL conseguiu eleger 105 deputados federais, representando 20% das cadeiras da Câmara dos Deputados, enquanto o PMDB elegeu 84 deputados, totalizando 16% das cadeiras. Diferente do primeiro mandato, onde o PMDB possuía a maior quantidade de cadeiras da coalizão, no início da 51ª legislatura o PFL passou a ser a maior bancada.

**Tabela 10: Partidos da base aliada de FHC e a quantidade de cadeiras no interior da Câmara dos Deputados (1999)**

| Partido | Quantidade de Cadeiras na Câmara dos Deputados | % de Cadeiras na Câmara dos Deputados |
|---------|--|---------------------------------------|
| PMDB    | 84   | 16%                                   |
| PSDB    | 100  | 19%                                   |
| PFL     | 105  | 20%                                   |
| PPB     | 60   | 12%                                   |

Fonte: Banco de Dados do Legislativo do Cebrap

A divisão claramente não agradou o PMDB que se sentiu fortemente prejudicado na distribuição dos ministérios. Como porta-voz do partido, o senador Jader Barbalho (PMDB-PA), não demorou a se pronunciar para pressionar as decisões de Fernando Henrique Cardoso.

[...] “Com a criação de ministérios, terá que haver uma valorização do PMDB”, avisou o presidente do partido, senador Jader Barbalho (PA), mandando um recado ao presidente Fernando Henrique. “Se houve uma alteração no restante, é claro que o PMDB terá de ser recompensado”. [...] Segundo o senador paraense, o acerto dele com Fernando Henrique na semana passada era o de que nenhum partido sairia fortalecido da reforma ministerial, isto é, todos os integrantes da base aliada, inclusive o PMDB, manteriam o espaço ocupado no primeiro governo. O PMDB nessa situação continuaria com os Ministérios dos Transportes e da Justiça e a Secretaria de Políticas Regionais. [...] Uma das soluções que está sendo analisada para compensar o PMDB é a incorporação da área de Recursos Hídricos pela Secretaria de Políticas Regionais. (Jornal, *O Estado de São Paulo*, 22 de dezembro de 1998)<sup>33</sup>

As pressões exercidas pelo PMDB para ganhar mais espaço no governo surtiram efeito. FHC sabia que seria preciso aprovar reformas importantes que haviam ficado para trás. A maior e mais importante dessas reformas era a aprovação da Proposta de Emenda à

<sup>33</sup> A reportagem pode ser lida na íntegra em: <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/19981222-38416-nac-0004-pol-a4-not/busca/minist%C3%A9rios>

Constituição (PEC) para o reajuste da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF).

Não era sem motivos que o presidente via urgência em aprovar tal medida. No final do primeiro mandato, mais especificamente em novembro de 1998, Fernando Henrique fechou um novo acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI) para ajudar na recuperação econômica do país. Em troca do empréstimo concedido, o governo se comprometeu a realizar uma série de medidas de ajuste fiscal para arrecadar 28 bilhões de reais. Com a aprovação do reajuste da CPMF, FHC pretendia conseguir arrecadar aproximadamente 15 bilhões de reais – mais do que a metade prometida ao FMI<sup>34</sup>.

Contudo, a aprovação da PEC na Câmara dos Deputados dependia do apoio dos partidos da base aliada. Com as bancadas eleitas em 1998, sozinho, o PSDB oferecia 100 cadeiras. Somada às 105 cadeiras conquistadas pelo PFL, o presidente ainda precisaria do apoio de outros 103 parlamentares se quisesse aprovar a proposta de reajuste da CPMF. Logo, Fernando Henrique precisava que o PMDB permanecesse em sua base aliada. Nas próprias palavras do presidente:

Estou muito cansado e isolado, não no sentido de não falar com as pessoas, mas as decisões têm que ser minhas e não há outro jeito nesse momento. Os partidos querendo engolir o governo e o governo tendo que ser firme, inclusive da maneira que fui hoje em público, dizendo que os ministros estão aí nomeados, os partidos também, mas para fazer o ajuste fiscal. Isso é imprescindível. A maioria tem que agir coesamente, senão do que adianta tomar parte no governo? Do contrário, a CPMF não vai sair nunca. (CARDOSO, 2016, p. 799)

Com a ameaça do PMDB em não permanecer na base aliada, Fernando Henrique tomou a decisão, após conversas acaloradas com Jader Barbalho (PMDB-PA), de que o PMDB levaria consigo, para a Secretaria de Políticas Regionais, a política de Recursos Hídricos. Além disso, FHC também desistiria de criar o Ministério da Habitação, Saneamento e

---

<sup>34</sup> Ao todo FHC realizou dois empréstimos com o Fundo Monetário Internacional (FMI). O primeiro, foi fechado logo depois do agravamento da crise russa. Esse acordo de ajuda financeira significou um empréstimo de US\$ 41,5 bilhões. Deste total, US\$ 18 bilhões foram recursos do próprio FMI e outros US\$ 9 bilhões, do Bird (Banco Mundial) e BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento), sendo US\$ 4,5 bilhões de cada um dos organismos. Além disso, houve no acordo um montante de US\$ 14,5 bilhões da cooperação de vários países da União Européia, Estados Unidos, Japão e Canadá. O acordo fechado em novembro de 1998 previa metas de ajuste fiscal até o final de 2001. Foram definidas metas de superávits primários (receitas menos despesas sem incluir despesas com juros) a cada trimestre e todas foram cumpridas. A cada revisão do acordo, feita pela missão técnica do FMI, o país tinha direito a um novo saque dos recursos disponibilizados.

Desenvolvimento Urbano que ficaria aos cuidados do PFL (CARDOSO, 2016, p. 794). A decisão, por sua vez e como já era esperado, gerou mais um desconforto com o PFL.

Com a transferência das responsabilidades do programa de Recursos Hídricos para o PMDB, o equilíbrio das forças regionais do PFL foi afetado. Isso, porque, nessa nova configuração, o estado de Pernambuco, estado do então vice-presidente Marco Maciel (PFL-PE), ficaria descoberto. E mais do que isso, algumas alas do PFL já incomodadas com as novas forças políticas introduzidas no partido vindas da família Sarney, ficaram ainda mais desconfortáveis com a situação. Para alguns políticos do partido, a nomeação de Sarney Filho (PFL-MA), indicado por Antônio Carlos Magalhães para ocupar a pasta do Meio Ambiente, significou uma proximidade muito grande e nada bem-vinda com o PMDB – uma vez que José Sarney era filiado e muito influente no interior do PMDB (CARDOSO, 2017, p. 35).

Não sem demora, boa parte do PFL passou a culpar ACM (PFL-BA) pela perda e “insucesso” parcial na reforma ministerial. De acordo com a reportagem publicada pelo jornal O Estado de São Paulo:

A desunião entre as diversas alas do PFL foi o que levou o partido a sair enfraquecido da reforma ministerial. Nos bastidores, vários pefelistas culpam ACM pelo insucesso parcial na divisão de poder do segundo mandato. Ao lançar o nome do Deputado Federal Sarney Filho (PFL-MA) para o Ministério do Meio Ambiente, o partido acabou dividindo uma pasta que pertencia exclusivamente ao PFL de Pernambuco. Com um novo grupo político no perfil do segundo Ministério, no caso a família Sarney, a única alternativa seria dar aos pernambucanos o controle sobre a política de Recursos Hídricos, ministério que foi recusado com a alegação de que isso poderia desprestigiar o vice-presidente Marco Maciel. Chegou-se a pensar em dar o Ministério da Ciência e da Tecnologia para o senador eleito Eduardo Jorge (PFL-PE), mas como esta é uma pasta esvaziada a negociação acabou não prosperando. Os pernambucanos acabaram ficando com a Caixa Econômica Federal, que deverá ser entregue ao economista Emílio Carazai, ex-secretário do governo de Marco Maciel. (Jornal, *O Estado de São Paulo*, 25 de dezembro de 1998)<sup>35</sup>

Com as indicações e escolhas não muito acertadas de Antônio Carlos Magalhães (PFL-BA), somadas às pressões do PMDB, a disputa pela política de recursos hídricos acaba com a vitória do PMDB. Ao passar a controlar os recursos hídricos, a Secretaria de

---

<sup>35</sup> A reportagem pode ser lida na íntegra em: <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/19981225-38419-nac-0004-pol-a4-not/busca/Minist%C3%A9rio+Habita%C3%A7%C3%A3o+Saneamento+Urbano>

Políticas Regionais ganhou força, sobretudo porque a transposição das águas do Rio São Francisco já estava sob o comando da secretaria desde meados de 1998.

No entanto, a aparente vitória do PMDB durou pouco mais do que uma semana. Logo no dia 1º de janeiro de 1999, como um de seus primeiros atos oficiais para inaugurar seu segundo mandato, Fernando Henrique Cardoso editou a Medida Provisória 1795/1999<sup>36</sup> que organizava não só os órgãos da Presidência e os Ministérios de governo, como também, determinava a extinção do Departamento Nacional de Obras Contra a Seca (DNOCS). A ação teria sido motivada, sobretudo, pela suspeita e denúncias de irregularidades nas atividades do departamento.

De acordo com a apuração realizada pelo jornal Folha de São Paulo<sup>37</sup>, o DNOCS sempre foi um dos órgãos do governo com mais atraso na entrega de obras, com maior desvio de dinheiro público e com mais ações de favorecimento para empreiteiras. Desde a época do ex-presidente Fernando Collor havia a tentativa de excluir o departamento que ganhou o apelido de “indústria da seca”. Ainda antes de deixar o cargo de ministro do Meio Ambiente em 1998, Gustavo Krause teria produzido e entregado a FHC relatório em que eram identificadas diversas irregularidades na autarquia. O relatório apontava, por exemplo, que 73% das perfurações de poços artesanais triam sido realizadas em propriedades particulares e pagos a preços inferiores aos do mercado. Além disso, o relatório também apontava para um dos maiores escândalos que marcou o DNOCS e que teria acontecido em 1994, quando o departamento abriu um poço na revendedora de motocicletas do então deputado Inocêncio Oliveira (PFL-PE).

A decisão de extinguir o DNOCS não foi bem recebida pelos parlamentares da bancada do nordeste, sobretudo, pelos deputados federais e senadores do PMDB que estavam, até então, satisfeitos com o fato do partido herdar o comando do departamento. A resposta a esse ato do presidente veio rápida. Ainda na primeira semana de janeiro de 1999, os deputados ameaçaram abandonar o governo em duas importantes votações para a aprovação de medidas de ajuste fiscal: na MPV 1790/1999 que estabelecia um novo cálculo para Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP), e na MPV 1788/1999 que alterava a legislação do Imposto de Renda da pessoa jurídica para a tributação de fundos de investimento imobiliário, de microempresas e de rendimentos obtidos no exterior. Juntas, essas

---

<sup>36</sup> Link da Medida Provisória 1795/1999: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/antigas/1795.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas/1795.htm)

<sup>37</sup> A reportagem pode ser lida na íntegra em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc07019911.htm>



medidas aumentariam a arrecadação do governo em 4 bilhões de reais e auxiliariam no empréstimo realizado junto ao FMI.

Sem muitas alternativas para resolver esse conflito, Fernando Henrique Cardoso voltou atrás e quatorze dias depois de ter extinguido o DNOCS, recriou o departamento e o deixou, finalmente, sob o comando do PMDB. E como os dados orçamentários mostram, de fato, toda a política de recursos hídricos foi transferida para a Secretaria de Políticas Regionais – que em meados de 1999 se transformou oficialmente no Ministério da Integração Nacional.

A maior parte dos recursos tanto os aprovados, quanto executados pelo programa ficaram nas mãos do PMDB, enquanto o Ministério do Meio Ambiente, sob o comando do PFL, ficou com parcela de recursos bem reduzida. A tabela 10 e 11 adiante apresentam esses dados.

**Tabela 11. Distribuição dos recursos Aprovados do Programa de Recursos Hídricos entre os Ministérios e seus departamentos segundo mandato de FHC (1999-2002)**

| Ministério Responsável            | Secretarias/Agências/Departamentos | 1999   | 2000   | 2001   | 2002   |
|-----------------------------------|------------------------------------|--------|--------|--------|--------|
| Ministério da Integração Nacional | CODEVASF                           | 12,52% | 7,87%  | 1,52%  | 2,01%  |
|                                   | DNOCS                              | 33,12% | 18,13% | 12,07% | 13,40% |
|                                   | Transposição do Rio São Francisco  | 43,71% | 70,73% | 77,18% | 81,90% |
|                                   | SUDENE                             | 2,65%  | 0,18%  | 3,29%  | 0,83%  |
| Ministério do Meio Ambiente       | ANA <sup>38</sup>                  | -      | -      | 4,05%  | 1,59%  |
|                                   | CODEVASF                           | 0,00%  | 0,00%  | 0,03%  | 0,00%  |
|                                   | DNOCS                              | 0,00%  | 0,02%  | 0,02%  | 0,02%  |
|                                   | Recursos Hídricos Amazônia Legal   | 8,00%  | 3,07%  | 1,85%  | 0,26%  |

Fonte: Banco de Dados do Orçamento da União do Cebrap e SIOF

Se antes, no primeiro mandato de FHC e sob o comando do PFL, o Ministério do Meio Ambiente levava consigo a maior parcela de recursos aprovados para a política de Recursos Hídricos, a transferência do programa para a Secretaria de Políticas Regionais e para o comando do PMDB significou, também, não só a transferência de responsabilidades, como também a transferência de quase a totalidade de recursos. Dentro da secretaria, importantes departamentos como o DNOCS e a secretaria responsável por gerenciar a transposição do Rio São Francisco – projeto que nasceu ainda no final do primeiro mandato de FHC – passaram a possuir a maior parcela de recursos aprovados.

<sup>38</sup> A Agência Nacional de Águas foi criada somente em 17 de julho 2000, por este motivo não apresentava valores aprovados e executados na Lei Orçamentária Anual (LOA) de 1999 e de 2000.

Ainda cabe aqui destacar que a transposição do Rio São Francisco ganhou protagonismo no interior do programa com o decorrer dos anos.

No que diz respeito aos valores executados os dados mostram o esvaziamento do programa de Recursos Hídricos no interior do Ministério do Meio Ambiente. Tanto o DNOCS, quanto a Transposição do Rio São Francisco sob o comando do Ministério da Integração Nacional é que acabaram levando consigo a maior parcela de recursos executados do programa.

**Tabela 12: Distribuição dos recursos Executados do Programa de Recursos Hídricos entre os Ministérios e seus departamentos segundo mandato de FHC (1999-2002)**

| Ministério Responsável            | Secretarias/Agências/Departamentos | 1999   | 2000   | 2001   | 2002   |
|-----------------------------------|------------------------------------|--------|--------|--------|--------|
| Ministério da Integração Nacional | CODEVASF                           | 4,50%  | 6,67%  | 1,17%  | 2,79%  |
|                                   | DNOCS                              | 36,58% | 22,14% | 16,72% | 34,62% |
|                                   | Transposição do Rio São Francisco  | 27,50% | 65,18% | 72,72% | 60,45% |
|                                   | SUDENE                             | 23,56% | 1,71%  | 4,01%  | 0,18%  |
| Ministério do Meio Ambiente       | ANA                                | -      | -      | 3,32%  | 1,19%  |
|                                   | CODEVASF                           | 0,20%  | 0,00%  | 0,03%  | 0,00%  |
|                                   | DNOCS                              | 0,10%  | 0,01%  | 0,02%  | 0,02%  |
|                                   | Recursos Hídricos Amazônia Legal   | 7,56%  | 4,29%  | 2,00%  | 0,75%  |

Fonte: Banco de Dados do Orçamento da União do Cebrap e SIOP

Sem sombra de dúvidas, no que diz respeito a política de Recursos Hídricos, os deslizes e cálculos errados de Antônio Carlos Magalhães prejudicaram o PFL que saiu perdendo. Os conflitos entre o PMDB e PFL por espaço no interior da coalizão só aumentariam no decorrer de todo o segundo mandato. O novo equilíbrio e forças conferia maior peso ao PMDB em detrimento do velho aliado. Impossível deixar de mencionar aqui a importância que tais decisões teriam na constituição da chapa presidencial governista. Como se sabe, o PFL viria a abandonar a coalizão e a coligação, enquanto caberia ao PMDB indicar o vice que comporia a coligação situacionista encabeçada por José Serra (PSDB-SP).

### **3.3 Nova Reforma Ministerial, fortalecimento da Política de Recursos Hídricos no nordeste e criação da Agência Nacional das Águas (ANA)**

Logo no início da 51ª legislatura<sup>39</sup> em fevereiro de 1999 houve uma importante reconfiguração das forças partidárias no interior da Câmara dos Deputados. Como

<sup>39</sup>A data considerada para calcular a quantidade de Deputados e Senadores por estados e partidos foi a de 01/02/1999, quando a 51ª legislatura teve oficialmente início.

mostrou a tabela 10, o PFL formava a maior bancada de eleitos com 105 deputados federais. Em segundo lugar ficava o PSDB com 100 deputados e, por fim, o PMDB aparecia com a terceira maior bancada eleita composta por 84 deputados. O fato é que a migração partidária de alguns deputados federais, para ser mais exata a migração de 34 parlamentares, alterou significativamente o peso das bancadas desses três partidos no interior da Câmara dos Deputados.

O PFL continuou a ser a maior bancada com 109 parlamentares, enquanto o PMDB passou a ser a segunda maior bancada com 100 deputados, deixando o PSDB em terceiro lugar com 95 parlamentares<sup>40</sup>. Com o aumento expressivo de integrantes, o PMDB passou a exigir mais espaço no governo, o que não agradava em nada Antônio Carlos Magalhães (PFL-BA) que ainda não aceitava a perda da política de recursos hídricos para o PMDB (CARDOSO, 2017, p. 111).

Por diversas razões e conflitos que passam pela negociação das dívidas dos estados<sup>41</sup>, pela abertura de Comissões de Inquérito Parlamentar (CPI)<sup>42</sup> e pela disputa pelo comando da Polícia Federal<sup>43</sup>, pressionado, Fernando Henrique chegou a cogitar retirar o PMDB da base aliada do governo. Por outro lado, apesar das inquietações com o partido, FHC sabia que precisava da sigla para aprovar a PEC da CPMF e para impedir que a CPI do Sistema Financeiro fosse instalada. Em diversas passagens de seus diários, o presidente fez questão de deixar essa contradição exposta:

---

<sup>40</sup> Resultados extraídos do Banco de Dados do Legislativo do Cebrap.

<sup>41</sup> A questão das dívidas dos estados envolveu Itamar Franco (PMDB-MG), ex-presidente do Brasil e governador de Minas Gerais na época, e s deputados federais de Minas que pertenciam ao PMDB. De forma resumida, Fernando Henrique Cardoso esperava aumentar a arrecadação do governo com o pagamento das dívidas dos estados. Itamar Franco (PMDB-MG), contudo, se negava a pagar a dívida pelas brigas no passado com FHC. Itamar sempre culpou Fernando Henrique Cardoso pelo veto interno do PMDB para a sua candidatura à presidência da República em 1998. Na época a convenção do partido votou por apoiar a reeleição de FHC. Como consequência, a bancada de Minas estava ameaçando votar contra o governo nas votações do ajuste fiscal e do imposto verde.

<sup>42</sup> Ainda no início de 1999, Antônio Carlos Magalhães, senador pelo PFL da Bahia, decidiu abrir uma CPI contra o Judiciário por suspeitas da existência de irregularidades praticadas por integrantes de tribunais superiores, de tribunais regionais e de tribunais de Justiça. Para a abertura da CPI, o senador precisava do apoio do PMDB d senado. Irritados com a falta e negativas de cargos no governo, o líder do PMDB no senado, Jader Barbalho (PMDB-GO) condicionou o apoio do PMDB a abertura de duas outras CPIs: a CPI do Sistema Financeiro e a CPI das empreiteiras.

<sup>43</sup> João Batista Campelo, ex-diretor da Polícia Federal, renunciou ao cargo após denúncias de que ele estaria envolvido na participação em sessões de tortura no início dos anos 70, durante a ditadura militar. O PMDB queria indicar um nome do partido para ocupar a diretoria e substituir Campelo, mas Fernando Henrique se mostrou contrário a essa interferência que desagradou, sobretudo, Renan Calheiros (PMDB-AL), então Ministro da Justiça.

Muita gente<sup>44</sup> desejava tirar o PMDB do governo. Eu quando vejo alguns peemedebistas, me dá a maior vontade de fazer isso, mas quando olho para outros que não são peemedebistas percebo que não é só o PMDB, que é algo que existe em todos os lados. [...] Não obstante, não é assim que se faz política, é preciso evitar esse passionalismo. Se eu rompo com o PMDB, rompo com cem deputados...Cadê a governabilidade? Como se dá tranquilidade para que o país possa avançar.(CARDOSO, 2017, p. 115).

Com a vitória na aprovação da CPMF<sup>45</sup>, mas sem ainda conseguir enterrar a formação da CPI do Sistema Financeiro<sup>46</sup>, em julho de 1999, o presidente decide realizar uma reforma ministerial na tentativa de acomodar os interesses do PMDB, de barrar a CPI e de, finalmente, retomar o alinhamento da base aliada do governo. Durante a reforma, Fernando Henrique escolheu o então senador Fernando Bezerra (PFL-PE) para ocupar o cargo de ministro da Integração Nacional, manteve Eliseu Padilha (PMDB-RS) no comando do Ministério dos Transportes e, para suprir a saída de Renan Calheiros<sup>47</sup> do Ministério da Justiça, entregou a Secretaria de Desenvolvimento Urbano, na qual FHC tinha pretensões de transformar em um Ministério, para Ovídio de Angelis (PMDB-GO) – ex-secretário de Políticas Regionais.

Do outro lado, o PFL manteve suas posições com o Ministério da Previdência Social, com o Ministério da Defesa, com o Ministério do Meio Ambiente, com o Ministério do Esporte e Turismo e com o Ministério de Minas e Energia. A reforma surtiu o efeito esperado de barrar a CPI do Sistema Financeiro<sup>48</sup>, mas continuou a não agradar o PFL que, mais uma vez, se sentiu prejudicado com a manutenção da política de recursos hídricos nas mãos do PMDB e com a distribuição da Secretaria de Desenvolvimento Urbano para o mesmo partido. De acordo com o jornal Folha de São Paulo:

---

<sup>44</sup> Por muita gente deve se entender facções e grupos do PSDB que gravitavam em torno do presidente. Deve se acrescentar ainda que, muito provavelmente, havia um número ainda maior entre o seu círculo íntimo que defendia a posição contrária, isso é, uma maior aproximação com o PMDB e o consequente afastamento do PFL. Essa última alternativa, como se sabe, foi a que acabou vingando para viabilizar a candidatura de José Serra.

<sup>45</sup> No dia 18 de março de 1999 a CPMF foi aprovada na Câmara dos Deputados com 384 votos favoráveis, 125 votos contrários e 1 abstenção.

<sup>46</sup> A CPI foi instalada em 14 de abril de 1999.

<sup>47</sup> Renan Calheiros decidiu deixar o comando do Ministério da Justiça após sua tentativa de interferir e influenciar na escolha do diretor chefe da Polícia Federal (CARDOSO, 2017, p. 240)

<sup>48</sup> Em novembro de 1999 o relatório final da CPI dos Bancos foi apresentado e não prejudicava o governo

ACM declarou, ainda na tarde de hoje, que esperava que o presidente Fernando Henrique Cardoso cumprisse com a sua promessa e recompensasse o apoio leal que o PFL tem garantido ao governo nas votações [...]. Integrantes do partido afirmam que ACM estaria descontente após a decisão de FHC em manter o Ministério da Integração Nacional (ex-secretária de Políticas Regionais) nas mãos do PMDB. A irritação maior, no entanto, teria sido com a decisão de ainda ampliar o poder dos peemedebistas com o controle da Secretaria de Desenvolvimento Urbano. (Jornal, *Folha de São Paulo*, 20 de julho de 1999)<sup>49</sup>

Em resposta imediata à reforma ministerial e de forma a demonstrar seu descontentamento com as decisões do presidente Fernando Henrique Cardoso, ACM (PFL-BA) teria atuado para que viabilizar a instalação da empresa *Ford* na Bahia<sup>50</sup>, fato este que desagradou FHC, principalmente porque ACM (PFL-BA) teria se unido à oposição para aprovar a legislação que permitiu a transferência e instalação da *Ford* no estado.

No que diz respeito a gestão da política de recursos hídricos, Fernando Bezerra (PMDB-PE) mostrou desenvoltura para tocar a pasta. Em outubro de 1999, o ministro deu início ao projeto de longo prazo do governo para combater a seca na região nordeste, a Transposição do Rio São Francisco. Como apurou o jornal O Estado de São Paulo<sup>51</sup>, a obra ganhou uma secretaria especial, como execução das obras previstas para o primeiro semestre de 2000. Em reunião realizada com Fernando Henrique Cardoso, Fernando Bezerra também aproveitou para redefinir as funções do ministério e fortalecer ainda mais a política de gestão dos recursos hídricos com a retomada imediata de verbas para a construção de poços e açudes na região. Nesse sentido, o DNOCS e a SUDENE saíam, também, fortalecidos. (CARDOSO, 2017, p. 295).

O PFL, como seria de esperar, reagiu, se declarando contrário à transposição do Rio São Francisco – Antônio Carlos Magalhães, chegou inclusive, a dizer publicamente que o

---

<sup>49</sup> A reportagem pode ser lida na íntegra em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc28079911.htm>

<sup>50</sup> Com apoio do então senador Antônio Carlos Magalhães (PFL-BA), a Ford conseguiu reabrir o regime automotivo por meio da aprovação da Lei 9.826, de 23 de agosto de 1999, que deu à empresa prazo de três anos e meio para começar a produzir e usufruir dos benefícios tributários. A lei garantiu desconto de 35% no IPI para os carros montados na região até o fim de 2010. Além disso a Ford ganhou abatimento de 65% do ICMS até 2013 e o BNDES concedeu financiamento de R\$ 1,3 bilhão. Inicialmente, os incentivos negociados somavam R\$ 700 milhões por ano, mas o então presidente da República, Fernando Henrique Cardoso (PSDB), considerou a cifra exagerada e baixou para R\$ 180 milhões/ano.

<sup>51</sup> A reportagem pode ser lida na íntegra em: <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/19991027-38725-nac-0010-pol-a10-not/busca/Transposi%C3%A7%C3%A3o+S%C3%A3o+Francisco>

estado da Bahia se moveria para barrar as obras<sup>52</sup>. As pressões e reivindicações maiores, no entanto, giraram em torno do Ministério do Meio Ambiente. De acordo com ACM (PFL-BA) e alguns integrantes do PFL, Sarney Filho (PFL-MA) estaria apenas cumprindo funções técnicas à frente do Ministério do Meio Ambiente (CARDOSO, 2017, p. 329). Em grande medida, ACM e o PFL não estavam errados. Com o orçamento da pasta de Meio Ambiente esvaziado, restava a Sarney Filho (PFL-MA) atuar mais na criação de medidas protetivas ao meio-ambiente.

Para tentar amenizar a situação, em julho de 2000, Fernando Henrique Cardoso decide criar a Agência Nacional das Águas (ANA) para, finalmente, resolver duas questões: separar a gestão das hidrelétricas da gestão da energia elétrica e satisfazer aos desejos do PFL, dando novas atribuições ao Ministério do Meio Ambiente. Até 2000, a gestão dos recursos para as hidrelétricas e a geração de energia ficavam sob o comando do Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (DNAEE), atrelado ao Ministério de Minas e Energia. Contudo, os crescentes casos de poluição, enchentes e ações desordenadas de empresas no uso das águas fizeram com que FHC, juntamente com o ministro de Minas e Energia, Rodolpho Tourinho Neto (PFL-BA), optassem pela divisão e redefinição das responsabilidades do DNAEE.

De acordo com a Lei 9984/2000<sup>53</sup>, caberia à ANA a responsabilidade da cobrança pelo uso da água por parte das empresas privadas, a construção, fiscalização e gerenciamento de toda rede de hidrelétricas e barragens do país, a política de preservação e prevenção da poluição de rios, mananciais e bacias hidrográficas e a determinação de racionamento de água, quando houvesse a necessidade.

Segundo informações divulgadas pelo jornal O Estado de São Paulo<sup>54</sup>, as atribuições da ANA foram definidas após acordo selado entre os ministros do Meio Ambiente, Sarney Filho (PFL-MA) e o ministro da Integração Nacional, Fernando Bezerra (PMDB-PE). Na ocasião, Bezerra fez questão de garantir que a política de recursos hídricos voltadas para

---

<sup>52</sup> A reportagem pode ser lida na íntegra em: <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/19991029-38727-spo-0006-pol-a6-not/busca/transposi%C3%A7%C3%A3o+Rio+S%C3%A3o>

<sup>53</sup> [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9984.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9984.htm)

<sup>54</sup> As reportagens podem ser lidas na íntegra em: <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/19990726-38632-nac-0009-ger-a9-not/busca/Ag%C3%Aancia+Nacional+%C3%81guas>; <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/19990516-38561-nac-0185-eco-b7-not/busca/ag%C3%Aancia+Nacional+%C3%81guas>

o combate à seca no Nordeste continuassem sob o comando do DNOCS e sob a secretaria que estava cuidando da transposição do Rio São Francisco. Por sua vez, o PFL, representado por Sarney Filho (PFL-MA), se deu por satisfeito por garantir para o Ministério do Meio Ambiente total controle não só sobre a construção das hidrelétricas do país, como também o gerenciamento das hidrelétricas já existentes (CARDOSO, 2017, p. 607). Com as hidrelétricas do Xingó (localizada na divisa entre Alagoas e Sergipe), de Sobradinho (BA), de Apolônio Sales (AL) e de Luiz Gonzaga (BA) em mãos, o PFL voltava a ter influência no Nordeste com parte da política de gerenciamento dos recursos hídricos.

Com essa divisão de responsabilidades entre o Ministério do Meio Ambiente e o Ministério da Integração Nacional, Fernando Henrique Cardoso teria resolvido, em parte, o conflito sobre a política de recursos hídricos que marcou a disputa entre PMDB e PFL ao longo do segundo mandato. O problema é que algumas ações e disputas protagonizadas por ambos os partidos pelo comando da presidência do Senado Federal, relacionadas diretamente à corrida eleitoral de 2002, culminaram em um novo rearranjo da coalizão e, conseqüentemente, em uma nova reorganização da política de recursos hídricos.

### **3.4 Cálculos eleitorais: quem vai e quem fica até o final?**

Apesar da aparente tranquilidade e pausa nas disputas entre PFL e PMDB pelo comando da política de recursos hídricos, os conflitos e brigas entre os dois partidos continuaram a acontecer em outras arenas. A mais emblemática e com maiores conseqüências para a paz interna da coalizão foi, sem dúvida alguma, a disputa aberta em torno da eleição da Presidência da Câmara e do Senado Federal.

As rixas políticas entre Jader Barbalho (PMDB-PA) e Antônio Carlos Magalhães (PFL-BA) eram antigas e ganharam impulso com a candidatura do primeiro à presidência do Senado. Ainda em maio de 2000, Jader Barbalho (PMDB-PA) teria discutido seriamente com ACM (PFL-BA) ao sair em defesa do governo na questão do reajuste do salário-mínimo<sup>55</sup>. Irritado com a posição do senador, ACM teria reunido uma série de

---

<sup>55</sup> Fernando Henrique Cardoso queria reajustar o salário-mínimo para 150 reais, mas por conta da formação do bloco entre PSDB e PTB que resultou em o PFL passar a ser a terceira maior bancada e o terceiro a escolher a presidência das comissões, ACM (PFL-BA) saiu dando declarações de que o reajuste do salário-mínimo seria maior e pago em dólares. A discussão com Jader Barbalho (PMDB-PA) aconteceu no plenário do Senado, quando ACM atrapalhou e impediu a votação da Medida Provisória (MPV) do reajuste do salário-mínimo. De acordo com Fernando Henrique Cardoso (2017, p. 508), ACM estaria tentando colocar outros parlamentares contra o governo na votação da MPV.

documentos para comprovar que Jader Barbalho havia sido favorecido por um suposto esquema de corrupção envolvendo a SUDAM, seu ex-superintendente, José Arthur Guedes, e a liberação de dinheiro para empresas ligadas a Jader. A tentativa, contudo, de incriminar o senador não foi para frente naquele momento. Segundo relatos de Fernando Henrique Cardoso, em seus diários, a denúncia não prosperou porque ao assumir o posto, o ministro da Integração Nacional, Fernando Bezerra (PMDB-PE), afastara José Arthur Guedes do cargo (CARDOSO, 2017, p. 545).

Em outubro de 2000, quando a disputa em torno das presidências das casas (Câmara e Senado) começaram a ser delineadas<sup>56</sup>, ACM (PFL-BA) fez outra investida contra Jader Barbalho (PMDB-PA), convocou a imprensa para voltar a carga, retomando a história do esquema de favorecimento de empresários ligados ao senador e a SUDAM. Em defesa, Jader acusou ACM de ter desviado dinheiro em sua campanha eleitoral. As acusações deferidas e o clima de confronto entre PFL e PMDB seguiram até as eleições para as mesas diretoras em fevereiro de 2001. E nas próprias palavras de Fernando Henrique, era preciso ver onde essa história toda de acusações iria parar:

[...] Enfim, fedentina para todo lado. Hoje o Jader deu uma declaração à imprensa ironizando que não sei o quê, Antônio Carlos deu outra, temos rumores sobre que o *Jornal Nacional* vai entrar na matéria, muito nervosismo do PMDB, todo mundo telefonando. Eu calmo, porque nessa coisa não posso entrar, tem-se que ver onde isso vai parar e quem são os responsáveis e pelo quê. Esse é o clima do Brasil, um clima em que com tanta perspectiva positiva, os líderes políticos estão se consumindo em um ataque recíproco sobre quem é ladrão, e o povo, enjoado de tudo isso – aliás, eu também –, olhando e vendo que essa coisa não vai bem (CARDOSO, 2017, p. 716).

É certo que os resultados das eleições para a presidência do Senado Federal deram a vitória para o senador Jader Barbalho (PMDB-PA). E enquanto o senador comemorava sua vitória, Antônio Carlos Magalhães (PFL-BA) não parava de disparar severas críticas e acusações de corrupção contra o governo. Apesar das declarações de Fernando Henrique de que ele se manteria neutro na disputa para a presidência da casa, ACM nunca acreditou

---

<sup>56</sup> Apesar do conflito que envolve Antônio Carlos Magalhães (PFL-BA) e Jader Barbalho (PMDB-PA) fazer referência a disputa para a presidência do Senado Federal, é importante registrar aqui que o conflito também envolveu a disputa para a presidência da Câmara dos Deputados. Pelos acordos pré-estabelecidos entre PMDB, PFL e o PSDB a presidência da casa deveria ficar nas mãos do Deputado Federal Inocêncio de Oliveira (PFL-PE). O PSDB, contudo, rompeu o acordo, lançando a candidatura de Aécio Neves (PSDB-MG) para o cargo que, como é sabido, derrotou o peefelista. Isso explica a insistência de Antônio Carlos em querer o comando do Senado Federal.



e sempre desconfiou que presidente e governo apoiaram indiretamente a candidatura de Jader Barbalho (PMDB-PA).

O fato é que essa história não teve um desfecho feliz para ambos os senadores, nem para SUDAM e nem para SUDENE, vinculadas ao Ministério da Integração Nacional. Primeiro, porque com toda essa briga, Fernando Henrique na reformulação de seu gabinete ministerial, realizada em janeiro de 2002, tomou a decisão de afastar Antônio Carlos Magalhães (PFL-BA) definitivamente do governo, mas sem perder propriamente o apoio do PFL – o partido ainda ocupava 109 cadeiras no interior da Câmara.

Para isso, FHC demitiu dois ministros do PFL ligados diretamente à ACM (Waldeck Ornelas (PFL- BA)), e o ministro de Minas e Energia, Rodolpho Tourinho Neto (PFL-BA) sob a alegação de ambos não haviam saído em defesa do governo quando Antônio Carlos (PFL-BA) acusou o governo de aceitar corrupção (CARDOSO, 2019, p. 88). Com essas medidas, FHC esperava não só afastar de ACM, como também se aproximar mais da ala do PFL ligada ao vice-presidente da República, Marcos Maciel (PFL -PE), e ao futuro líder do partido, o Deputado Federal Inocêncio Oliveira (PFL-PE). Como prova de sua fidelidade e comprometimento com essa ala do partido, FHC aceitou, ainda, a sugestão dos nomes indicados por Inocêncio para ocuparem o Ministério da Previdência e o Ministério de Minas e Energia <sup>57</sup>.

A segunda consequência negativa, do ponto de vista da articulação política, dos conflitos travados entre Jader Barbalho (PMDB-TO) e Antônio Carlos Magalhães (PFL-BA) foi a intervenção realizada na SUDAM e da SUDENE. Preocupado com as denúncias de corrupção envolvendo os dois senadores e as duas superintendências do governo, Fernando Henrique Cardoso, juntamente com o ministro da Integração Nacional, Fernando Bezerra (PMDB-PE), abriram uma auditoria, ainda em dezembro de 2000, para investigar as ações das duas secretarias. Nas palavras do próprio Fernando Henrique, o resultado teria sido um verdadeiro escândalo (CARDOSO, 2019, p. 100).

E realmente foi. As investigações nos dois órgãos levaram não só ao afastamento de Jader Barbalho (PMDB-PA) do cargo da presidência do Senado<sup>58</sup>, como também culminaram

---

<sup>57</sup> José Jorge de Vasconcelos é escolhido para ocupar o Ministério de Minas e Energia e Roberto Brant foi nomeado ministro da Previdência Social.

<sup>58</sup> Em 20 de Julho de 2001 o presidente do Senado Jader Barbalho (PMDB-PA) é afastado do cargo de Presidente do Senado. Em 04 de outubro de 2001 o senador renuncia ao cargo para não perder seus direitos políticos.

na decisão de Fernando Henrique Cardoso em esvaziar, ainda que provisoriamente, todas as atividades ligadas a SUDAM e a SUDENE. De acordo com o jornal Folha de São Paulo:

O principal motivo que levou o governo a decidir acabar com a Sudene e a Sudam foi o infindável número de denúncias de desvios de recursos públicos que seriam destinados para projetos de desenvolvimento. O que era para desenvolver acabou virando fraude. O rombo na Sudam chega perto dos R\$ 2 bilhões, enquanto na Sudene passa dos R\$ 2,2 bilhões. Em pelo menos um caso, o da Sudam, está envolvido o nome de um dos mais importantes políticos do país. O presidente do Congresso Nacional, senador Jader Barbalho (PMDB-PA), é acusado de envolvimento com membros do grupo que desviou recursos do órgão. A mulher de Jader, Márcia Cristina Zahluth Centeno, é acusada de desviar R\$ 9,6 milhões que teriam sido repassados para sua empresa Centeno & Moreira, um ranário (criadouro de rãs) perto de Belém. (Jornal *Folha de São Paulo*, 02 de maio de 2001)<sup>59</sup>

Junto com a intervenção das duas superintendências, Fernando Bezerra (PMDB-PE) também decidiu deixar seu cargo e se desfiliar do PMDB. De acordo com o jornal Folha de São Paulo, o ministro estaria sendo acusado de ter se envolvido no esquema de desvio de verbas da Sudene por suposta má aplicação dos R\$ 3,9 milhões que conseguiu obter junto à autarquia como empresário<sup>60</sup>. Ainda, em suas declarações, Bezerra afirmou que estava deixando o partido por falta de apoio e solidariedade do mesmo.

Contudo, como Fernando Henrique conta em seu diário, o ministro teria deixado o cargo e o partido, porque teria interesse em se candidatar a governador do Rio Grande do Norte pelo PSDB (CARDOSO, 2019, p. 101). E foi quase isso que Fernando Bezerra de fato fez. Em 2002 ele foi candidato ao governo estadual do Rio Grande do Norte, só que pelo PTB. Bezerra, porém, foi derrotado<sup>61</sup>.

Com a saída de Fernando Bezerra (PMDB-PE), mais uma vez, a gestão da política de recursos hídricos ficava disponível. Apesar do esvaziamento provisório da SUDAM e da SUDENE não era possível esquecer que o Ministério da Integração Nacional ainda possuía grande parte do programa de recursos hídricos atrelado ao DNOCS e ao Projeto

---

<sup>59</sup> A reportagem pode ser lida na íntegra em:

<https://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u20643.shtml>

<sup>60</sup> A reportagem pode ser lida na íntegra em:

<https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u19518.shtml>

<sup>61</sup> Fernando Bezerra disputou as eleições para o governo estadual do Rio Grande do Norte com Wilma de Faria (PSB) e Fernando Freire (PPB). Bezerra ficou em terceiro lugar no primeiro turno e Wilma de Faria foi eleita no segundo turno.

de Transposição das Águas do Rio São Francisco. Em um primeiro momento, o PMDB sugeriu dois nomes para assumirem a pasta ministerial, o ex-presidente da Câmara dos Deputados, Michel Temer (PMDB-SP), e o do senador Ramez Tebet (PMDB-MS). FHC protelou a decisão, aguardando o posicionamento do PMDB em questões fundamentais para o governo.

Em uma de suas conversas com José Serra (Ministro da Saúde), Fernando Henrique deixa claro que estava esperando a convenção partidária do PMDB e, mais especificamente, a posição do partido diante de uma possível candidatura de Itamar Franco (PMDB-MG) à presidência da República:

Depois disso fiquei conversando longamente com o Serra e com o Madeira sobre a situação política. O Serra veio cobrando mais velocidade nas minhas decisões e na mudança do ministério. Eu contei o que fiz para compor o PMDB [...]. “Segundo, como é que eu posso nomear um ministro, se o PMDB não está composto, se o ministro tem que ser a expressão dessa composição que realmente sustente não só o governo, mas uma candidatura futura? Na política tem que se dar tempo ao tempo, não é assim, não. (CARDOSO, 2019, p. 208).

Começava a ficar evidente, portanto, que Fernando Henrique, como líder da coalizão de governo, estava esperando pelo posicionamento e apoio dos partidos de sua base aliada para decidir quem continuaria ou não ao seu lado nos ministérios. O apoio à candidatura do PSDB na disputa à Presidência da República na corrida eleitoral de 2002 estava no centro dos cálculos do presidente.

O PMDB, sabia desses cálculos, mas o que o partido não conseguia definir ainda, era quem dentro da sigla, de fato, votaria contra a candidatura de Itamar Franco. Michel Temer (PMDB-SP) que era próximo à Fernando Henrique Cardoso, garantiu ao presidente que ele tinha a pretensão de se tornar o presidente do PMDB e que, caso isso acontecesse, ele garantiria que o partido não lançaria candidato algum para a disputa presidencial de 2002. O problema era que o “racha” no PMDB entre quem queria apoiar Itamar Franco e quem queria apoiar o PSDB só seria resolvido em setembro de 2001 com a realização das convenção partidária da sigla.

Apesar de insistir para esperar até setembro de 2001 para realizar as devidas nomeações na composição de seu gabinete, FHC ficou sem saída. Com o forte período de seca e

estiagem que atingiu a região nordeste<sup>62</sup> e a região sudeste ainda em junho de 2001, somada a crise energética<sup>63</sup> com os primeiros racionamentos de energia que assolavam o país, Fernando Henrique Cardoso decidiu dar um voto de confiança ao PMDB e chamou o senador Ramez Tebet (PMDB-MS) para assumir a pasta ministerial da Integração Nacional e toda a gerência dos recursos hídricos na região nordeste.

Ainda em setembro de 2001, importantes acontecimentos obrigaram FHC a alterar a configuração, novamente, do ministério. O primeiro desses acontecimentos foi a realização da convenção partidária do PMDB, a vitória de Michel Temer (PMDB-SP) para a presidência do PMDB e a derrota imposta a candidatura de Itamar Franco (PMDB-MG). Agora, mais do que nunca, Fernando Henrique tinha a certeza de que o PMDB permaneceria ao seu lado. O segundo desses acontecimentos era quanto ao preenchimento da presidência do Senado, deixada por Jader Barbalho (PMDB-PA).

Por um lado, parte do PMDB – sobretudo a ala de senadores – e o PFL queriam apoiar a candidatura de José Sarney (PMDB -MA) para o cargo. Contudo, FHC apresentava fortes resistências. Isso porque, o PFL, que até então estava com os ânimos mais controlados dentro do governo, começava a desenhar a candidatura à presidência da então governadora pelo estado do maranhão, Roseana Sarney (PFL-MA), filha de José Sarney (PMDB-MA). As consequências de uma eventual eleição de Sarney para dirigir o Senado eram óbvias. Após amplas negociações com as lideranças do PMDB, envolvendo o deputado Michel Temer (PMDB-SP) e o senador Renan Calheiros (PMDB-AL), a legenda chegou a um nome de consenso e que agradava FHC: o senador Ramez Tebet (PMDB-MS).

---

<sup>62</sup> Mais uma vez, em junho de 2001 a seca castigou a região nordeste do país exigindo a ação imediata do governo. Para além do problema da fome, o governo também teve que lidar com protestos de agricultores e prefeitos da região que alegaram que o governo pouco fez para solucionar o problema na região. <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u19518.shtml>;

<https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20010608-39315-spo-12-ger-a12-not/busca/seca+Nordeste>

<sup>63</sup> Desde maio de 2001 o Brasil começou a vivenciar sua pior crise energética. A escassez de chuvas e a falta de planejamento e ação rápida, aliadas ao aumento da demanda por eletricidade e à alta dependência das hidrelétricas, fizeram com que houvesse uma sobrecarga no sistema elétrico do país, o que gerou um sério risco de apagão. A principal medida adotada para a contenção da crise pelo governo de Fernando Henrique Cardoso foi o racionamento de energia, que incluiu estados das regiões Sudeste, Nordeste e Centro-Oeste do Brasil entre junho de 2001 e março de 2002.

Fonte: <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20121027-43474-nac-40-eco-b4-not/busca/apag%C3%A3o>

Imediatamente, Ramez Tebet (PMDB-MS) foi retirado do Ministério da Integração Nacional e eleito presidente do Senado. A vitória agradou FHC, mas continuou a deixar o PFL inquieto. Como relata Fernando Henrique Cardoso nas páginas de seus diários (CARDOSO, 2019, p. 364) e como os jornais noticiaram<sup>64</sup>, a bancada de senadores do PFL, em um gesto de rebeldia e insatisfação, decidiu votar em branco e se retirar do plenário. Grande parte da inquietude do PFL estava atrelada ao afastamento e renúncia de Antônio Carlos Magalhães (PFL-BA)<sup>65</sup> e a decisão de até quando eles permaneceriam no governo. O crescimento da candidatura de Roseana Sarney (PFL-MA) tornava a decisão do partido irremediável.

Com a saída de Ramez Tabet (PMDB-MS) do Ministério, o PMDB não perdeu tempo para indicar o senador Ney Suassuna (PMDB-PB) para sucedê-lo. A nomeação, contudo, demorou a sair. De acordo com o jornal Folha de São Paulo, a decisão por Suassuna só teria sido firmada após um acordo entre o PSDB da Paraíba e o PMDB. O PSDB queria que Ney Suassuna (PMDB-PB) se comprometesse a assumir a pasta ministerial e a não concorrer ao governo da Paraíba. Havia um forte receio de que o PSDB fosse prejudicado na disputa, uma vez que Suassuna teria em mãos uma importante máquina para levar políticas e recursos até o seu estado.

---

<sup>64</sup> <https://www.estadao.com.br/politica/pfl-deve-fazer-as-pazes-com-tebet/>

<sup>65</sup> Ainda em julho de 2001, os senadores Antônio Carlos Magalhães (PFL-BA) e José Roberto Arruda (PSDB-DF) renunciaram ao cargo após o Conselho de Ética ter comprovado que ambos violaram o painel eletrônico de votações do Plenário do Senado Federal. O fato teria acontecido durante a sessão em que foi cassado o ex-senador Luiz Estevão (PMDB-DF), em junho de 2000. Após ter trechos de uma conversa com procuradores da República revelados, o então senador ACM teria confessado que ele detinha em seu poder a lista de todos os senadores que votaram contra ou a favor da cassação de Luiz Estevão (PMDB-DF) na sessão que deveria ter sido secreta. José Roberto Arruda (PSDB-DF) é quem teria solicitado o acesso a essa lista e a repassado para Antônio Carlos Magalhães.

A Folha apurou que Suassuna conseguiu a nomeação para o ministério também por se comprometer a não disputar o governo paraibano contra o tucano Cássio Cunha Lima, prefeito de Campina Grande e filho do senador Ronaldo Cunha Lima (PSDB-PB).[...] Segundo o porta-voz, o presidente Fernando Henrique Cardoso havia conversado com o senador Ronaldo Cunha Lima, que vetava Suassuna para o ministério. "O senador disse [a FHC] que jamais vetaria o nome de um paraibano da escolha do presidente para um cargo no ministério", afirmou o porta-voz. "Eu não sei o que ele disse ao presidente, mas ele vinha dizendo publicamente aqui e na Paraíba que vetava meu nome", disse Suassuna. Ronaldo Cunha Lima deixou o PMDB e se filiou ao PSDB no início do mês. Ele vetava a indicação de Suassuna por conta da intenção de seu filho de disputar o governo paraibano -ele queria evitar o fortalecimento da candidatura de um adversário dele. Por isso a indefinição quanto ao nome do novo ministro se arrastava. [...] Além da oposição de Cunha Lima, Suassuna enfrentava a indiferença de grande parte da sua bancada, que não se considera representada por ele. Suassuna negou que seu interesse seja liberar verbas para seu Estado. Ele disse querer o ministério por ser "muito importante para o Nordeste". (Jornal *Folha de São Paulo*, 25 de outubro de 2001)<sup>66</sup>

Com as funções da SUDAM e da SUDENE paralisadas, com a dificuldade de avançar com as aprovações necessárias<sup>67</sup> para a transposição do Rio São Francisco e com a proximidade das eleições, Ney Suassuna (PMDB-PB) teria realizado mais obras de revitalização do Rio São Francisco, de distribuição de cestas básicas e de caminhão de carro pipas para as famílias atingidas pela seca. Sua gestão à frente da pasta ministerial, porém, durou pouco. Ainda em abril de 2002, contrariando os acordos firmados com o PSDB e com o próprio PMDB, o senador deixou o cargo para concorrer às eleições estaduais paraibanas. Mas, logo após ser envolvido em denúncias de corrupção<sup>68</sup>, Ney Suassuna se viu forçado a desistir da sua candidatura.

O fato é que os frequentes casos de corrupção envolvendo a pasta, atreladas às disputas e à proximidade das eleições de 2002 não contribuíram para que a política de recursos hídricos se destacasse durante os dois últimos anos do mandato de Fernando Henrique Cardoso. Com a saída de Ney Suassuna (PMDB-PB), o PMDB indicou, ainda em junho

<sup>66</sup> A reportagem pode ser lida na íntegra em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2510200105.htm>

<sup>67</sup> Desde o fim dos anos 2000, o governo federal enfrentava entraves judiciais nos estados nordestinos para conseguir aprovar a transposição das águas do Rio São Francisco. Para saber mais: <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20010314-39229-nac-7-pol-a7not/busca/transposi%C3%A7%C3%A3o+Rio+S%C3%A3o+Francisco>

<sup>68</sup> De acordo com o Jornal Folha de São Paulo, um assessor particular do senador –José Elísio Ferreira Júnior – foi detido e acusado de receber R\$ 100 mil de propina. Havia suspeita de que Ney Suassuna estivesse envolvido com o caso. <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0106200205.htm>

de 2002, José Luciano Barbosa da Silva, filiado ao PMDB e ex-secretário de Finanças da Prefeitura de Arapiraca para ocupar a pasta da Integração Nacional.

Com somente seis meses para realizar algum trabalho, o próprio presidente Fernando Henrique Cardoso parecia reconhecer que não havia mais muito que pudesse ser feito. Na solenidade que deu posse ao novo ministro e como foi divulgado pelo jornal *O Estado de São Paulo*<sup>69</sup>, FHC chegou a pedir urgência para a criação e instalação das Agências de Desenvolvimento do Nordeste (Adene) e da Amazônia (ADA), que deveriam substituir as Superintendências de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e da Amazônia (Sudam), mas reconheceu que a atuação de ambas as agências deveriam surtir efeitos positivos somente a partir de 2003. O presidente também reforçou ainda que o projeto de transposição do rio São Francisco não seria mais viabilizado em seu mandato.

E o PFL? Ainda em março de 2002, às vésperas do prazo para desincompatibilização dos ministros, o partido resolveu oficializar e apoiar a candidatura da governadora do Maranhão, Roseana Sarney (PFL-MA), para a Presidência da República. Com essa decisão, o partido se retirou da base aliada do governo e deixou à disposição todos os seus cargos, incluindo o Ministério do Meio Ambiente que estava sob o comando de Sarney Filho (PFL-MA). Após denúncias e suposto e envolvimento da governadora com uso irregular de verbas públicas<sup>70</sup>, um mês depois, Roseana Sarney desistiu de sua pré-candidatura à Presidência da República<sup>71</sup>.

O fato mais importante é que, apesar da baixa permanência de ministros do PMDB à frente do Ministério da Integração Nacional, a função do ministério parece ter servido ao propósito que todos do PMDB tinham interesse ao assumir o comando da pasta: levar recursos para o nordeste. Conforme a tabela 13 e gráfico 2 apontam, em todos os anos nos quais o PMDB esteve à frente do Ministério da Integração nacional, a região Nordeste

---

<sup>69</sup> A reportagem pode ser lida na íntegra em: <https://www.estadao.com.br/politica/pmdb-e-pfl-prestigiam-posse-do-ministro-da-integracao-nacional/>

<sup>70</sup> Em uma ação deflagrada pela Polícia Federal (PF), agentes da PF apreenderam mais de 1,4 milhões de reais de dinheiro público que estavam alocados na empresa Lunus, na qual Roseana Sarney e seu marido eram donos. A imagem da apreensão vazou para diversos veículos de comunicação e trouxe forte impacto negativo na campanha de Roseana que tomou a decisão de desistir de sua candidatura. <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1301200503.htm>

<sup>71</sup> Na época da desistência da candidatura de Roseana Sarney, José Sarney usou a tribuna para acusar José Serra (PSDB) de usar a máquina do governo para conspirar e promover investigações contra adversários nas eleições. Na época, alguns parlamentares, assim como Sarney, suspeitavam que Serra tivesse sido o autor da denúncia contra Roseana Sarney. <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2103200202.htm>

foi, de longe, a região a ser mais beneficiada pelo programa de recursos hídricos com a maior parcela de recursos em obras executadas pela pasta ministerial.

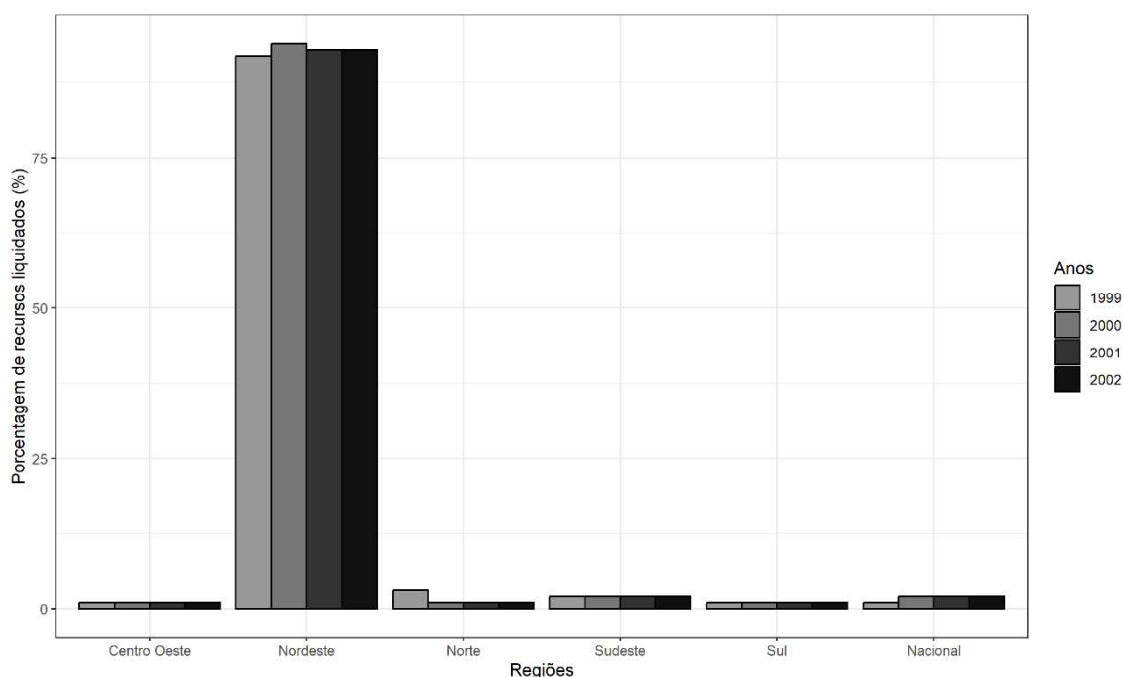
**Tabela 13: Valores executados por região no interior do Ministério da Integração Nacional e no Programa de Recursos Hídricos (1999-2002)**

| Região       | 1999   | 2000   | 2001   | 2002   |
|--------------|--------|--------|--------|--------|
| Centro-Oeste | 6,94   | 7,20   | 8,59   | 7,24   |
| Nordeste     | 516,43 | 577,92 | 559,03 | 629,54 |
| Norte        | 9,34   | 10,55  | 12,87  | 13,12  |
| Sudeste      | 2,89   | 3,70   | 4,93   | 4,93   |
| Sul          | 10,13  | 11,74  | 12,64  | 14,39  |
| Nacional     | 4,56   | 5,45   | 6,42   | 5,50   |

Fonte: Banco de Dados do Orçamento da União do Cebrap e SIOP.

Entre 1999 e 2002 a região concentrou, em média, 93% dos recursos executados do programa. Destaca-se que as demais regiões não ultrapassaram a marca dos 3% desses recursos.

**Gráfico 2 Porcentagem do orçamento do Programa de Recursos Hídricos pelo Ministério da Integração Regional por regiões do país (1999-2002)**



Fonte: Banco de Dados do Orçamento da União do Cebrap e SIOP.

Apesar da alta concentração de recursos do Ministério da Integração Nacional na região nordeste, os dados apresentados na tabela 14 abaixo mostram que, novamente, assim como no primeiro mandato de FHC, as ações do ministério para a região concentraram-



se mais nas obras ligadas à recuperação das bacias hidrográficas ligadas ao Rio São Francisco, do que em ações de combate efetivo à seca na região.

**Tabela 14: Porcentagem de valores executados por projeto para a região Nordeste no interior do Ministério da Integração Nacional (1999-2002)**

| <b>Ações</b>                                       | <b>1999</b>  | <b>2000</b>  | <b>2001</b> | <b>2002</b> |
|--|--------------|--------------|-------------|-------------|
| <b>Construção e recuperação de açudes públicos</b> | 4,1 milhões  | 0            | 0           | 1,1 milhões |
|  | 6,90%        | 0,00%        | 0,00%       | 0,40%       |
| <b>Dessalinização da água- Projeto Água Boa</b>    | 12,7 milhões | 212 mil      | 295 mil     | 398 mil     |
|  | 18,50%       | 0,00%        | 0,00%       | 0,10%       |
| <b>Fortalecimento da Infraestrutura Hídrica</b>    | 47,5 milhões | 380 milhões  | 592 milhões | 298 milhões |
|  | 68,91%       | 87,00%       | 83,40%      | 94,10%      |
| <b>Projetos de Irrigação</b>                       | 3 milhões    | 45,5 milhões | 83 milhões  | 17 milhões  |
|  | 5,70%        | 10,60%       | 11,60%      | 5,40%       |
| <b>Saneamento</b>                                  | 0,00%        | 10 milhões   | 35 milhões  | 138 mil     |
|  | 0,00%        | 2,30%        | 4,90%       | 0,00%       |

Fonte: Banco de Dados do Orçamento da União do Cebrap e SIOP.

### **3.5 O fracasso da estratégia do PSDB?**

O PSDB, por sua vez, como líder da coalizão lançou José Serra (PSDB-SP), ministro da saúde, à Presidência da República. A expectativa era a de que a gestão econômica ligada ao sucesso do plano real no passado, somada a atuação de Serra em um ministério de grande visibilidade, trouxessem retornos eleitorais, garantindo a vitória do partido. Contudo, a realidade se mostrou bem diferente. As intermináveis crises e escândalos de corrupção, os insucessos na área econômica com novos empréstimos contraídos com o FMI, o baixo crescimento, a crise energética e incapacidade do governo em combater as desigualdades sociais que assolavam o Brasil, culminaram na derrota de Serra (PSDB-SP) e na vitória de Luiz Inácio Lula da Silva (PT) no pleito de 2002.

É bem verdade, como pontuam Arretche et al. (2020), Candelária (2016) e como vimos brevemente aqui, que durante os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso, a agenda de políticas do governo esteve mais centrada na recuperação e conquista da estabilidade econômica. Ainda assim, FHC, mesmo que de forma descentralizada, promoveu algumas políticas sociais focadas na redução das desigualdades e na geração de bem-estar dos cidadãos. Esse foi o caso, por exemplo, da criação e implementação do FUNDEF, que modificou a estrutura de financiamento do Ensino Fundamental no País ao vincular a esse nível de ensino uma parcela dos recursos constitucionalmente destinados à Educação.

Pela Constituição de 1988, 25% das receitas dos estados e municípios devem ser destinadas obrigatoriamente para a área da Educação. Com o FUNDEF, desde 1998, 60% desses recursos ficaram reservados ao ensino fundamental. Além disso, o FUNDEF introduziu novos critérios de distribuição e utilização de 15% dos principais impostos de estados e municípios, promovendo a partilha de recursos entre os governos estaduais e seus respectivos municípios, de acordo com o número de alunos atendidos em cada rede de ensino.

Em grande medida, o FUNDEF não foi idealizado sozinho ou somente por FHC. À época, o Ministro da Educação, Paulo Renato Costa Souza (PSDB) foi um dos grandes responsáveis por elaborar a política e por tirá-la do papel. Paulo Renato, no entanto, não ficou conhecido apenas por essa política específica, nas mãos do então ministro, outras políticas importantes para a área também nasceram e decolaram. Foi durante sua gestão, por exemplo, que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional foi promulgada, que o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), foi criado, assim como o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e o Plano Nacional de Educação (PNE).

Os feitos e resultados imediatos na melhoria da qualidade da educação não passaram despercebidos por FHC, nem por parte da população. Ainda no final de 2000 e início dos anos 2001, quando as discussões sobre a sucessão presidencial tornaram-se mais acaloradas, Paulo Renato foi considerado um dos favoritos por FHC para ocupar sua cadeira nas eleições de 2002 (CARDOSO, 2019, p. 118). Contudo, as constantes disputas no interior do partido com José Serra (PSDB-SP), teriam levado Paulo Renato a desistir de se candidatar à Presidência da República (Jornal *O Estado de São Paulo*, 16 de janeiro de 2002)<sup>72</sup>

Conforme aponta Candelária (2016), a preocupação de FHC com a região nordeste e com os problemas da região só teria aparecido de forma mais efetiva a partir de seu segundo mandato. Como apontam os dados do DataFolha de maio de 1998, a aprovação do presidente na região chega à apenas 28% entre os que consideravam o governo como

---

<sup>72</sup> A reportagem na íntegra pode ser lida em: <https://www.estadao.com.br/politica/paulo-renato-deve-concorrer-ao-senado/>

“Ótimo” ou “Bom”. Em pesquisas no início do mandato, esses números atingiam a marca dos 47%<sup>73</sup>.

FHC tenta, ainda ao final do seu primeiro mandato, ir além das políticas de educação desenvolvidas até então. Uma de suas primeiras tentativas foi a de tentar incorporar o Renda Mínima que surgiu em alguns municípios do estado de São Paulo (GIOVANNI, 2014). Através da institucionalização do Programa de Garantia de Renda Mínima (Lei 9533/1997, regulamentada pelo Decreto 2609/1998), o governo passa a permitir o repasse de apoio financeiro da União aos municípios que operassem programas de renda mínima associado às ações socioeducativas em seus territórios.

Pelo decreto, os municípios que criassem programas de Renda Mínima teriam a garantia de que o governo federal arcaria com metade (50%) dos repasses dos valores necessários para atender as famílias beneficiárias. Mas na prática a institucionalização do programa foi um verdadeiro fracasso e não funcionou. A maioria dos municípios brasileiros à época estavam endividados e não possuíam quaisquer condições de arcar com metade das despesas previstas pelo do programa (GARAY, 2016; GIOVANNI, 2014).

A outra tentativa de Fernando Henrique Cardoso foi com o programa denominado de Comunidade Solidária<sup>74</sup>. Elaborado e gerenciado diretamente pela primeira-dama, Ruth Cardoso, o programa tinha como objetivo principal o enfrentamento da fome e da miséria. Para tanto, o programa mostrou-se complexo em termos de abrangência e coordenação entre diferentes políticas. A promessa inicial era a de que o programa promovesse a distribuição de cestas-básicas, a geração de empregos e de qualificação profissional, o desenvolvimento da educação infantil e a criação de direitos para a proteção de crianças e adolescentes (VELLOZO, 1998).

Para além da dificuldade em coordenar as diferentes áreas de política, a parceria entre os municípios, a sociedade civil e o governo federal para a implementação do programa se tornou a principal dificuldade enfrentada para a efetividade do programa (RESENDE, 2000). Os resultados do programa, do ponto de vista eleitoral, foram pífios, pois a o bem-estar da população mais pobre não foi afetado pelo programa:

---

<sup>73</sup> Os resultados das pesquisas podem ser visualizados em: <https://datafolha.folha.uol.com.br/avaliacao-de-governo/presidente/fhc/>

<sup>74</sup> O Comunidade Solidária foi instituído pelo Decreto n. 1.366, de 12 de janeiro de 1995.

Famílias que recebiam cesta básica por meio do programa do Comunidade Solidária não acreditam nas ações de geração de renda do Comunidade Ativa. Segundo Vera Lúcia de Oliveira, líder comunitária e integrante do Comunidade Ativa no município de Sete Barras, no interior de São Paulo, o programa enfrenta a falta de credibilidade da população por causa da suspensão, desde agosto, da distribuição das cestas básicas. "As 1.002 famílias que recebiam essa ajuda ficaram sem nenhum tipo de assistência de uma hora para outra, sem serem informadas da razão. Como podemos chamar a comunidade para discutir um outro programa que só terá resultado a médio e longo prazos? Ninguém quer discutir nada de barriga vazia", afirma Vera Lúcia. O descrédito por parte da população em relação aos programas sociais do governo decorre também do "fracasso" do Comunidade Solidária, explica Mirtes Ferreira Musete, da comissão do projeto em Sete Barras. "O programa ficou limitado à entrega de cesta básica. Não foi desenvolvida nenhuma ação para dar condições às famílias de se sustentarem", afirma Mirtes. (Jornal *Folha de São Paulo*, 11 de dezembro de 2000)<sup>75</sup>

O projeto mais próximo de ter impactos diretos sobre a região nordeste foi o Projeto Alvorada. Criado, ainda em 2001, através do decreto 3769/2001, o projeto pretendia integrar 17 ações governamentais – nas áreas de educação, saúde, saneamento, emprego e renda – com foco regionalizado nos municípios com IDH abaixo de 0,50 e em sua maioria localizados no Nordeste. Inicialmente 1796 municípios brasileiros foram selecionados para participar do programa. Desse total, aproximadamente 900 municípios pertenciam a região nordeste e passariam a receber recursos para o desenvolvimento de ações integradas no combate à exclusão social. Contudo, até o final de 2001 o projeto ainda estava na fase de credenciamento e registro das famílias e municípios (CARDOSO, 2019, p. 453) e, com a crise energética e demais problemas com o FMI, a implementação do projeto foi deixada de lado.

A tentativa de mais sucesso foi, sem sombra de dúvidas, com o Bolsa Escola. Em parceria, novamente, com o Ministério da Educação, FHC tentou recuperar parte de sua popularidade com a transferência de renda condicionada destinada para famílias de jovens e crianças de baixa renda como estímulo para que essas frequentassem a escola regularmente. Pelas regras do programa, a família beneficiária precisava comprovar renda inferior ou igual a 90 reais per capita, constar no Cadastro Único do governo e ter os filhos matriculados e frequentando a escola regularmente. De início, as famílias receberiam o auxílio de 15 reais, por criança, em famílias com no

---

<sup>75</sup> A reportagem pode ser lida na íntegra em:  
<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1112200012.htm>

máximo 3 filhos (BRASIL, Medida Provisória 2140 de 2001). De acordo com o relatório desenvolvido por Lindert et al. (2007) o Bolsa Escola conseguiu beneficiar aproximadamente 5 milhões de brasileiros, mas, novamente, apresentou dificuldades de expansão com o problema do Cadastro Único das Famílias.

Assim, FHC finalizou seus dois mandatos sem ter implementado programas específicos para combater a fome e a seca na região nordeste.

**Tabela 15: Taxa de manutenção dos Deputados Federais do PFL, PMDB e PSDB e governadores eleitos nos estados nordestinos (2002)**

| UF                  | Quantidade Cadeiras CD 2002 |      |      | Taxa de manutenção |      |      | Governador 2002 | Governador anterior (1998) |
|---------------------|-----------------------------|------|------|--------------------|------|------|-----------------|----------------------------|
|                     | PFL                         | PMDB | PSDB | PFL                | PMDB | PSDB |                 |                            |
| Alagoas             | 2                           | 1    | 1    | 0%                 | 100% | 100% | PSB             | PSB                        |
| Bahia               | 19                          | 3    | 2    | 53%                | 33%  | 100% | PFL             | PFL                        |
| Ceará               | 2                           | 5    | 8    | 50%                | 80%  | 88%  | PSDB            | PSDB                       |
| Maranhão            | 7                           | 2    | 2    | 57%                | 100% | 100% | PFL             | PFL                        |
| Paraíba             | 1                           | 2    | 3    | 100%               | 0%   | 0%   | PSDB            | PMDB                       |
| Pernambuco          | 5                           | 4    | 3    | 100%               | 75%  | 33%  | PMDB            | PMDB                       |
| Piauí               | 4                           | 2    | 2    | 75%                | 50%  | 50%  | PT              | PMDB                       |
| Rio Grande do Norte | 2                           | 3    | 0    | 100%               | 33%  | 0%   | PSB             | PMDB                       |
| Sergipe             | 2                           | 1    | 1    | 0%                 | 100% | 0%   | PFL             | PSDB                       |

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do TSE

No tocante a sobrevivência dos partidos e reeleição dos parlamentares na região, os dados acima indicam, mais uma vez que o controle de uma política pública importante para determinado eleitorado de uma região, nem sempre traz o retorno desejado em votos para os deputados federais. Destaca-se, no entanto, que o PMDB que tanto batalhou para ter o controle da Integração Regional e da SUDENE não conseguiu se manter na região. Dos 9 estados nordestinos, o partido só conquistou a vitória em Pernambuco.

### 3.6 Considerações parciais do capítulo

Este capítulo teve como objetivo apresentar as estratégias que o presidente Fernando Henrique Cardoso (PSDB) adotou para formar e administrar as coalizões partidárias ao longo de seus governos. Para parte da literatura brasileira que estuda os incentivos para a formação de coalizão em sistemas presidencialistas, sinalizam que as principais variáveis que ajudariam a explicar a distribuição e equilíbrio de forças no interior das coalizões de governo seriam: a quantidade de cadeiras que os partidos ocupam no interior da Câmara

dos Deputados, o volume de recursos orçamentários que os ministérios dispõem e, por fim, a quantidade de cargos internos que os ministérios dispõem para serem livremente alocados (AMORIM NETO, 2006; BATISTA, 2018; BERTHOLINI; PEREIRA, 2017). Contudo, como procuramos demonstrar nesse capítulo, algumas outras variáveis também entram nesse cálculo.

Em primeiro lugar, a análise empreendida até aqui aponta para a importância das políticas atreladas a cada pasta ministerial. Mais do que isso, mostra também como as prioridades políticas do governo se entrelaçam com os objetivos eleitorais dos partidos que integram a coalizão. Ainda que não seja o foco desse trabalho, é evidente que a área econômica, isso é, que preservar o Plano Real sempre foi a prioridade número um de FHC, como atestam a mera leitura de seu programa de governo e de seus Diários. Por isso mesmo, o presidente não abriu mão durante os seus dois mandatos do controle e da gerência sobre os Ministérios da Fazenda e sobre o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Um segundo ponto salta aos olhos. A distribuição de pastas pelos partidos aliados segue de perto os interesses e prioridades eleitorais dos mesmos. A observação é óbvia, mas nem sempre merece a atenção da literatura especializada. Partidos lutam pelo controle das políticas que afetam diretamente suas bases eleitorais. O imperativo eleitoral conta. Isso significa que, ao contrário do que postulado pela formulação original de Sergio Abranches, deputados que integram a base de sustentação do presidente não se elegem e reelegem a partir de relações tradicionais de deferência e controle social. Partidos disputam pastas ministeriais pelos recursos que elas disponibilizam para promover políticas com efeitos palpáveis sobre seus eleitorados. Se essas políticas surtem ou não os efeitos esperados é uma outra questão, como o caso escolhido para aprofundamento nessa tese demonstra.

Vale ressaltar que os interesses eleitorais dos partidos de forma alguma podem ser identificados exclusivamente às demandas dos parlamentares. Os cargos executivos, presidência e governadorias, tudo indica, competem, se é que não têm precedência, sobre os legislativos. Para dizer o mesmo de outra forma, os arranjos e desarrajos da coalizão são determinados preponderantemente pelas decisões que englobam a disputa presidencial e pelos governos estaduais.

Como evidenciado ao longo da reconstituição feita nesse capítulo, desde a montagem da primeira coalizão do governo de Fernando Henrique Cardoso, PSDB, PFL e PMDB disputam o controle sobre as agências estatais voltadas ao combate à pobreza e à seca no nordeste, políticas que constituem a espinha dorsal desse estudo. No início do primeiro mandato, o PSDB manteve o controle da SUDENE por acreditar que essa lhe daria os instrumentos para desenvolver o nordeste e acabar com a ‘indústria da seca’. A dicotomia moderno/tradicional, tantas vezes inovada por FHC em seus Diários, em última análise, dita a política projetada pelo partido para a região. Enquanto o partido presidencial reserva para si o que acreditava ser a principal política para a região, PFL e PMDB disputam o controle sobre as demais autarquias com atuação na região, como DNOCS e a CODEVASF.

Serra deixou o Ministério do Planejamento sem ter desenhado e, muito menos implementado, uma política com vistas a atacar a desigualdade social e a disparidade de renda entre as regiões do Brasil. Do ponto de vista das políticas públicas, os esforços do partido presidencial se voltaram para a defesa e manutenção do Real e para assegurar o financiamento das políticas voltadas a ampliação da oferta de vagas no ensino e à implantação do Sistema Único de Saúde.

Pressionado pela eclosão da seca no Nordeste em meio à campanha pela sua reeleição, FHC redefiniu suas prioridades políticas, jogando suas fichas na transposição do Rio São Francisco como uma solução definitiva para os problemas da região. A viabilização do projeto, contudo, se mostrou mais complexa do que imaginado. Passar a ideia do papel à prática consumiria os governos seguintes.

À medida que o segundo mandato presidencial do PSDB se encaminhava para o final, o partido se deu conta que suas alianças e programas para a região não haviam surtido efeito, que ganhar votos no nordeste não seria nada fácil. Em meio a pressão com taxas baixas de aprovação no nordeste e aos conflitos criados com o PFL – o parceiro que lhe franqueara acesso à região em 1994 – e o abandono da coalizão, FHC e conseqüentemente o PSDB viram a sua presença e força eleitoral no nordeste esfalecer. Na ausência de apoio de lideranças políticas e de políticas efetivas, o PSDB abriu espaço para o surgimento de novos horizontes e forças na região.

**CAPTULO 3**  
**As disputas no interior da coalizão entre PT , PPS e PMDB pelo comando da política de combate à seca e à fome durante os governos de Lula (2003-2010)**

*Irritado, Geddel Vieira (PMDB-BA), alegou que o governo Lula só enxergaria a si mesmo. “Ninguém floresce a sombra dele, que vai largando os companheiros pelo caminho à base do seu ‘eu não sabia’”.*

**1. Ponto de partida: o programa de governo de Lula em 2002, a união da política de recursos hídricos com o combate à seca e os resultados eleitorais.**

Em seu programa de governo para a corrida eleitoral de 2002, Luiz Inácio Lula da Silva (Lula), trouxe inovações (SILVA, 2002) em relação ao que Fernando Henrique Cardoso havia proposto (CARDOSO, 2008a, 2008b) e, mesmo, ao que propunha José Serra (PSDB) (SERRA, 2002). Em seu programa, o candidato do PT tratou explicitamente da região nordeste, associando pobreza e seca. Enquanto José Serra prometia auxílio e recursos para que os pequenos agricultores do semiárido nordestino pudessem manter as condições de plantio durante os períodos de estiagem – repetindo o discurso de seu antecessor e correligionário –, Lula prometia o Programa Bolsa Renda<sup>76</sup> – que se destinaria às famílias residentes em áreas atingidas pela seca e com renda familiar *per capita* de até 1/3 do salário-mínimo – atrelado ao desenvolvimento das bacias hidrográficas da região, com foco, sobretudo, no abastecimento de água para a população.

Para além da união entre pobreza e seca, Lula também prometia recriar as extintas Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), vistas como necessárias para garantir a melhoria das condições de vida na região.

Os mapas a seguir apresentam a diferença da porcentagem de votos entre Lula (PT) e José Serra (PSDB) para o primeiro e para o segundo turno das eleições de 2002. Conforme o primeiro mapa mostra, o desempenho do candidato do PT no primeiro turno superou o de Serra em 3647 municípios brasileiros. Vale destacar que os municípios nordestinos não se distinguem dos demais. Como FHC nas duas eleições anteriores, a votação de Lula em

---

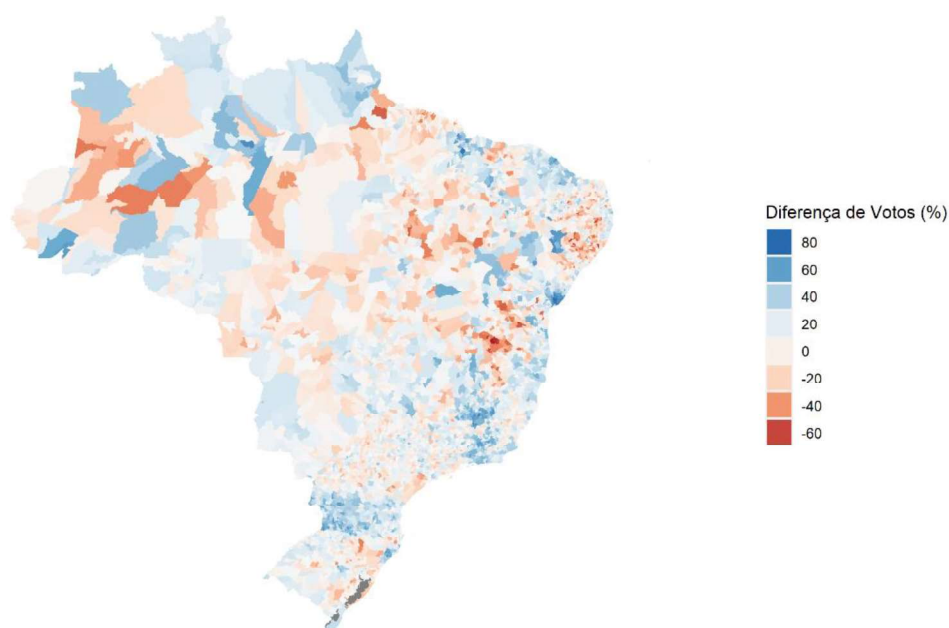
<sup>76</sup> O Bolsa Renda posteriormente virou o programa Fome Zero que deu lugar ao Bolsa Família.



2002 apresenta uma distribuição uniforme, qualquer seja o critério utilizado para analisar os resultados (LIMONGI; GUARNIERI, 2015).

A tabela 16 corrobora o que os mapas mostram. Lula bateu o candidato situacionista em todas as regiões do país. A vantagem é maior nas regiões sul e sudeste, seja ela medida pela diferença percentual das votações, seja ela relativa ao número de municípios.

**Figura 3. Mapa da diferença de votos entre PT e PSDB para presidente 1º turno Eleições Gerais de 2002**



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do TSE

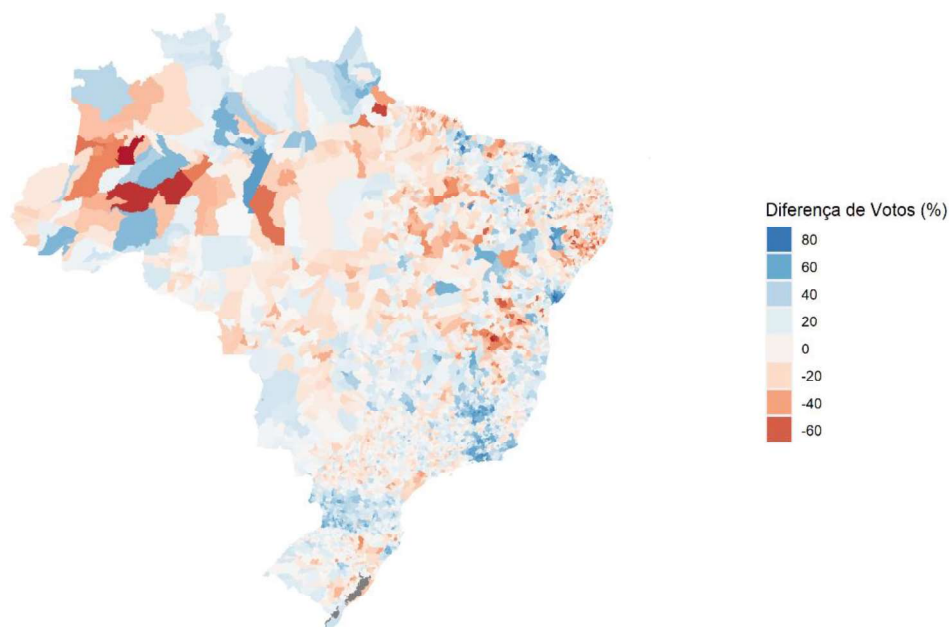
**Tabela 16: Diferença de votos e municípios em que Lula venceu no 1º turno das eleições de 2002**

| Região       | Média da Diferença de Votos | % de Municípios em que Lula obteve mais votos que José Serra |
|--------------|-----------------------------|--|
| Centro-Oeste | 4%                          | 60%  |
| Nordeste     | 7%                          | 60%  |
| Norte        | 3%                          | 56%  |
| Sudeste      | 12%                         | 70%  |
| Sul          | 14%                         | 73%  |

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do TSE

No segundo turno, conforme pode se ver na figura 4, a vantagem de Lula (PT) frente a José Serra (PSDB) é menos pronunciada, indicando que a transferência dos candidatos derrotados no 1º turno favoreceu o candidato do PSDB.<sup>77</sup>.

**Figura 4. Mapa de votos para presidente 2º turno Eleições Gerais de 2002**



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do TSE

De forma mais detalhada, a tabela 17 traz a diferença de votos e a porcentagem de municípios em que Lula (PT) obteve mais votos que Serra (PSDB). A região norte discrepa das demais. Nas demais, Lula (PT) conseguiu vencer na maioria dos municípios. Novamente, chama a atenção que as regiões sudeste e sul tenham sido o palco das maiores vantagens obtidas pelo candidato da oposição. Na região nordeste para além da vantagem de Lula ter diminuído em relação ao primeiro turno, em média, de 7% para 3%, o número de municípios em que o candidato foi vitorioso também diminuiu caindo, em média, 7 pontos percentuais.

<sup>77</sup> Concorreram ao primeiro turno das eleições presidenciais de 2002 os seguintes candidatos: Luiz Inácio Lula da Silva (PT), José Serra (PSDB), Ciro Gomes (PPS), Rui Costa (PCO), Anthony William (PSB) e José Maria de Almeida (PSTU).

**Tabela 17: Diferença de votos e municípios em que Lula venceu no 2º turno das eleições de 2002**

| Região       | Média da Diferença de Votos | % de Municípios em que Lula venceu |
|--------------|-----------------------------|------------------------------------|
| Centro-Oeste | 4%                          | 59%                                |
| Nordeste     | 3%                          | 53%                                |
| Norte        | -1%                         | 48%                                |
| Sudeste      | 11%                         | 66%                                |
| Sul          | 13%                         | 71%                                |

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do TSE

Sem dúvida alguma, a incapacidade do governo em gerar empregos e minorar a pobreza contribuíram para a derrota do candidato oposicionista. A defesa do Plano Real foi suficiente para eleger e reeleger FHC, mas insuficiente para dar ao partido um terceiro mandato presidencial. A estabilidade da moeda não teve as consequências prometidas. A retomada do crescimento econômico e o aumento da renda dos mais pobres, consequências imediatas da implantação do Real, não se concretizaram. Obviamente, outros tantos fatores contribuíram para a vitória do candidato da oposição, mas esses, com certeza, foram fundamentais. Como sustentam Carreirão (2004) e Limongi e Guarnieri (2015) já indicavam, a vitória de Luiz Inácio Lula da Silva (PT) pode ser interpretada como resultado de um descontentamento geral dos eleitores com o desempenho da gestão do governo de FHC.

No que tange às políticas privilegiadas nesse trabalho, as relativas à pobreza e combate à seca voltadas especificamente para a região nordeste, o governo FHC, como mostrado no capítulo anterior, se mostrou incapaz de desenhar e implementar políticas efetivas para tratar da questão. As respostas à seca que assolou a região não foram diferentes da adotada em governos anteriores, restringindo-se a ações emergenciais. O único projeto original, a transposição das águas do Rio São Francisco, veio tarde e não saiu do papel. Os conflitos políticos que fraturaram a base do governo FHC, conflitos estes que acabaram por determinar o fechamento da SUDAM e SUDENE, favoreceram a ascensão de Lula.

Tais conflitos, como notado anteriormente, não podem ser dissociados das tensões geradas pela definição do candidato e da chapa situacionista para a eleição de 2002. A aliança entre o PSDB e o PFL, forjada às duras penas em 1994, se esborrou. O PFL buscou viabilizar candidatura própria, a da então governadora do Maranhão, Roseana Sarney

bombardeada por uma operação da Polícia Federal que, ainda hoje, gera polêmicas.<sup>78</sup> Sabendo que o PFL não o apoiaria sua candidatura, José Serra alterou o centro de gravidade da aliança, buscando reforçar o papel do PMDB. O resultado da operação foi a implosão da coalizão e da coligação.

Por ora, importa aqui destacar a vitória de Luiz Inácio Lula da Silva (PT) nas eleições com 61,27% dos votos e com apoio distribuído de forma homogênea pelos municípios e regiões do país. Com tais resultados e de modo a conciliar estratégias para manter e aumentar seu eleitorado, Lula tinha diante de si a tarefa inadiável de montar sua coalizão de governo. Concretamente, Lula precisava pensar com quem e quais políticas dividiria em seu governo, sem perder de vista, é óbvio, a conquista eleitoral das eleições futuras.

De imediato, o presidente eleito se viu diante da necessidade de honrar os compromissos firmados com os partidos derrotados no primeiro turno que o apoiaram no segundo. O imperativo majoritário, a distribuição de cadeiras no interior das duas casas legislativas, obviamente, não deixaram de pesar em seu cálculos e estratégias.

## **2. A distribuição das pastas ministeriais entre PT, PPS e PMDB: estratégia de concentração de políticas de combate à seca, descontentamento de Ciro Gomes e inclusão do PMDB.**

### **2.1 As primeiras soluções para o conflito**

Luiz Inácio Lula da Silva (PT) sequer colocara a faixa presidencial quando surgiram os primeiros conflitos e disputas em torno da distribuição de cargos ministeriais. Já dezembro de 2002, José Dirceu (PT), escolhido por Lula para ocupar o cargo de ministro da Casa Civil, anunciava que todos os partidos que apoiassem o mandato de Lula teriam espaço no governo. De acordo com a reportagem do Jornal *O Estado de São Paulo* a equipe ministerial de Lula já estaria quase concluída. Restava, no entanto, os partidos entrarem em acordo sobre as pastas ofertadas.

---

<sup>78</sup> Ainda no capítulo 2, mostramos como, para ganhar espaço na disputa eleitoral de 2002, José Serra (PSDB) contribuiu para a deflagração dos escândalos de corrupção envolvendo a candidata à presidência Roseana Sarney (PFL-MA) e seu esposo. O principal resultado político desse escândalo foi a retirada da candidatura de Roseana Sarney (PFL-MA) para Presidência da República.

Dirceu garantiu que todos os partidos que apoiarem Lula receberão cargo no primeiro escalão. Evitou falar qualquer coisa que pudesse ser entendida como crítica aos aliados. E apesar das evidências, até negou os conflitos com PSB, PCdoB, PDT, PL e PMDB que estão criticando as dificuldades para a montagem do ministério com exigências e queixas quanto ao comportamento do presidente do PT. (Jornal *O Estado de São Paulo*, 07 de dezembro de 2002)<sup>79</sup>

PPS, PSB, PCdoB e PMDB disputavam entre si o controle e o comando do Ministério da Integração Nacional. A disputa por sua vez, não era sem motivos. Quem quer que assumisse o comando da pasta tinha a expectativa de assumir, também, os recursos e as responsabilidades do gerenciamento do DNOCS, as obras de transposição do Rio São Francisco e, o principal, o comando da SUDENE e da SUDAM que, de acordo com as promessas feitas na campanha, seriam recriadas em seu governo.

A participação do PPS e, mais especificamente do seu candidato derrotado à presidência, Ciro Gomes, era para lá de certa, não se sabia ao certo qual pasta lhe caberia. O PPS tinha vaga garantida no primeiro escalão, após o apoio fundamental do partido à Lula no segundo turno das eleições. A participação do PMDB no novo governo, contudo, gerava dúvidas. Dúvidas essas diretamente relacionadas à divisão entre as bancadas do partido na Câmara e no Senado.

Lula havia costurado um acordo com o grupo de senadores do PMDB para a escolha da presidência da casa. Após a recusa de Sarney em aceitar a deputada federal Rita Camata (PMDB-ES) para ser a vice de José Serra (PSDB) e após as suspeitas de que o candidato à presidência tucano tenha denunciado sua filha Roseana Sarney (PFL-MA), o político teria decidido apoiar a candidatura de Lula mesmo sem o aval do seu partido. Mais do que apoiar o PT para as eleições presidenciais, José Sarney também teria garantido ao candidato petista o apoio de importantes lideranças políticas, sobretudo vinculadas à região nordeste e à sua família. Logo, apoiar a eleição de Sarney para a presidência do Senado era, para Lula, uma forma de recompensar todo o apoio recebido e garantir que as alianças conquistadas seriam mantidas.

O apoio de José Sarney ao PT gerou desconforto no interior do PMDB. O próprio líder do partido na Câmara, Gedel Vieira (PMDB-BA), bem como o presidente do partido, Deputado Federal Michel Temer (PMDB-SP), chegaram a afirmar que Sarney não

---

<sup>79</sup> A reportagem pode ser lida na íntegra em: <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20021207-39862-spo-4-pol-a4-not/busca/minist%C3%A9rio>

representaria o consenso do PMDB<sup>80</sup>. Para a bancada do partido na Câmara, cujas relações com o PSDB eram estreitas e profundas, a adesão ao novo governo não era assim tão fácil. A desconfiança e ao afastamento eram mútuos e não faltavam boas razões para tanto dos dois lados. Por isso mesmo, as negociações entre as partes não evoluíam como esperado.

Essa parece ter sido a razão para que Lula desautorizasse as negociações entabuladas por José Dirceu (PT) com o PMDB da Câmara que, desde o final do segundo turno, estaria discutindo a possibilidade de ocupar as pastas ministeriais da Integração Nacional e de Minas e Energia. Conforme apurado pelo jornal *O Estado de São Paulo*, foi ofertado ao partido o comando da pasta dos Transportes, mas dado o passado marcado por escândalos de corrupção e escassez de recursos, o PMDB da Câmara estaria interessado em outras áreas<sup>81</sup>.

O fato é que, após idas e vindas nas negociações, José Dirceu (PT) teria oferecido ao partido a pasta da Integração Nacional e acertado possíveis nomes para a ocupar o ministério. Teria ficado acertado que o deputado Eunício Oliveira (PMDB-CE) iria para a Integração Nacional, enquanto os senadores Pedro Simon (PMDB-RS) e Hélio Costa (PMDB-MG) assumiriam, respectivamente, cargos no Ministério de Minas e Energia. Apesar do remanejamento e esforço em acomodar aos demais partidos na coalizão que a entrada do PMDB causaria, José Dirceu (PT) parecia satisfeito com o resultado das negociações e, mais uma vez, o PMDB ficava feliz em levar consigo o controle sobre quase toda a política de recursos hídricos<sup>82</sup>.

No entanto, um dia após os acertos realizados entre José Dirceu (PT) e Michel Temer (PMDB-SP) para a entrada do PMDB no governo, Lula voltou atrás de suas decisões e mandou Dirceu suspender as negociações com o partido. O PMDB estava oficialmente fora da coalizão de governo. E apesar de José Dirceu (PT) ter ido à público e declarado que o presidente tomara essa decisão, porque não havia mais ministérios para acomodar

---

<sup>80</sup> A declaração do Deputado Federal Gedel Vieira (PMDB-BA) pode ser lida na íntegra em: <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20021029-39823-nac-45-pol-h6-not/busca/Jos%C3%A9+Sarney>

<sup>81</sup> A reportagem pode ser lida na íntegra em: <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20021210-39865-nac-7-pol-a7-not/busca/PMDB>

<sup>82</sup> Aqui é preciso lembrar que a divisão, realizada ainda no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, da política de recursos hídricos com a Agência Nacional das Águas (ANA) sob o comando de Minas e Energia e com a construção e administração de hidrelétricas no Ministério da Integração nacional, permanecia vigente. Lula ainda não havia anunciado o remanejamento das agências e nem definido as responsabilidades e atribuições de cada uma das pastas ministeriais de seu governo.

as exigências do PMDB, a verdade é que Lula não confiava no grupo do PMDB da Câmara dos Deputados, sobretudo em Michel Temer (PMDB-SP).

Em um hotel de Brasília, onde Dirceu se encontrou com Lula para relatar o acordo e pedir sua chancela, começaram a ser recebidos telefonemas de peemedebistas que apoiaram o petista desde o primeiro turno, bombardeando os nomes acertados com Temer -o do deputado federal Eunício de Oliveira (CE), do senador eleito Hélio Costa (MG) e o do senador Pedro Simon (RS). Percebendo que as nomeações não lhe assegurariam o apoio integral e não conflituoso do PMDB, Lula decidiu implodir o acordo negociado por Dirceu. [...] "Comuniquei que o ministério será anunciado segunda-feira sem a participação do PMDB. Apesar dos nossos esforços comuns, do deputado Michel Temer e eu mesmo, de chegarmos a uma proposta comum e levarmos essa proposta à apreciação do presidente e do PT, não foi possível chegar a um acordo", resumiu. (Jornal, *Folha de São Paulo* 21 de dezembro de 2002)<sup>83</sup>

Com o veto de Lula à participação do PMDB na coalizão, o PPS passou a ser o candidato mais forte para assumir a Integração Nacional. Enquanto corriam as negociações com o PMDB, cogitou-se entregar o comando do Ministério da Previdência a Ciro Gomes que, de fato, indicara querer a pasta. Lula, entretanto, insistia que o Ministério da Integração Nacional deveria ficar nas mãos de um político nordestino. Ao mesmo tempo o então presidente também temia que Ciro, por ter apresentado uma proposta diferente para os rumos econômicos do país durante a sua campanha, pudesse criar problemas futuros para governo ao assumir o comando da Previdência.

Apesar de ter demonstrado preferência pela Previdência desde o início das especulações sobre o ministério do futuro governo, o ex-governador era dado como nome certo para a Integração Nacional até o PMDB reivindicar o comando da pasta. Isso porque a proposta para a Previdência apresentada por ele durante a campanha diferia da do PT. Além disso, havia na cúpula petista o temor de que o temperamento explosivo do presidenciável derrotado pudesse causar problemas em uma área considerada prioritária para o novo governo. Já na Integração Nacional, Ciro exercerá ainda o papel de um ministro considerado como do Nordeste, região em que o ministério desempenha papel fundamental. (Jornal *Folha de São Paulo*, 21 de dezembro de 2002)<sup>84</sup>

O resultado é conhecido. O PMDB foi deixado de fora e Ciro ficou com a Integração Regional. O PL que, inicialmente, havia reivindicado a pasta, foi contemplado com o Ministério dos Transportes, o PCdoB com os Esportes, o PSB com o Ministério da

<sup>83</sup> A reportagem pode ser lida na íntegra em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2112200202.htm>

<sup>84</sup> A reportagem pode ser lida na íntegra em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2112200224.htm>

Ciência e da Tecnologia, o PTB com o Turismo e PDT com o Ministérios das Comunicações. O que é importante de ser destacado aqui, também, é que, enquanto Fernando Henrique Cardoso (PSDB) procurou equilibrar a distribuição dos Ministérios com a quantidade de cadeiras que os partidos de sua base aliada conseguiam lhe oferecer, Lula, até meados de seu primeiro mandato, concentrou mais o comando das pastas ministeriais em suas mãos e escolheu compartilhar apenas um ministério com cada partido de sua base.

Não é que Lula desconsiderasse o tamanho das siglas partidárias de sua coalizão. O problema era que, diferente de FHC, o presidente contava com bancadas menores em sua base. O somatório das cadeiras do PL, do PCdoB, do PSB, do PDT e do PPS, que formalmente aceitaram o convite para a coalizão de governo, incluindo as cadeiras do partido do presidente, não eram capazes de garantir à Lula sequer o apoio necessário para aprovar legislação ordinária, isso é, aquelas que demandam maioria para sua aprovação, o que equivale a 256 cadeiras na Câmara dos Deputados. A tabela 18 apresenta essas informações.

**Tabela 18:: Partidos da base aliada de Lula e a quantidade de cadeiras no interior da Câmara dos Deputados (2003)<sup>85</sup>**

| <b>Partido</b> | <b>Quantidade de cadeiras na Câmara dos Deputados</b> |
|----------------|---|
| PT             | 91  |
| PTB            | 26  |
| PL             | 26  |
| PSB            | 22  |
| PDT            | 21  |
| PPS            | 15  |
| PcdoB          | 12  |
| <b>Total</b>   | <b>213</b>  |

Fonte: Banco de dados do Legislativo do Cebrap

Sem o PMDB, Lula não só iniciava seu mandato com uma coalizão minoritária, mas também, se é que assim podemos definir, centralizadora. Se FHC, em seus dois mandatos, decidiu formar sua coalizão de governo com as maiores bancadas partidárias da Câmara, Lula só podia contar com o apoio mais expressivo da bancada do PT e de outras siglas

<sup>85</sup> A data considerada para calcular a quantidade de Deputados partidos foi a de 01/02/2002, quando a 52ª legislatura teve oficialmente início.



partidárias menores<sup>86</sup>. E foi assim que Lula concentrou em suas mãos o comando de 20, do total de 34 ministérios. Pastas ministeriais ligadas à questão social como Educação, Saúde, o Ministério das Cidades e o próprio ministério da Assistência Social ficaram nas mãos de pessoas de confiança do petista.

O que o PPS de Ciro só não imaginava era que para além do controle dessas pastas ministeriais, Lula também viria a concentrar em suas mãos a principal política ligada ao Programa de Recursos Hídricos e a distribuição de água para o Nordeste: o sede zero.

## **2.2 O Ministério da Integração Nacional e os limites de atuação de Ciro Gomes (PPS/PSB) no nordeste.**

Apesar da vitória de Lula nas urnas e, como já mostramos aqui anteriormente, o presidente eleito não obteve uma concentração significativa de votos na região nordeste. Ciro Gomes, por sua vez, conseguiu conquistar e obter votação expressiva apenas no Ceará, estado que havia governado e em que mantinha sua base eleitoral. Para as eleições legislativas, os resultados foram semelhantes. No que diz respeito as bancadas de deputados federais eleitos pelo nordeste, o PFL, PMDB e PSDB elegeram as maiores bancadas dos estados do nordeste.

Ainda assim, deve-se notar, que o PT logrou eleger pelo menos um deputado em praticamente todos os estados da região, com um padrão não inteiramente diverso daquele registrado pelo PMDB e o PSDB. Quanto ao PFL, chama atenção a concentração de cadeiras na Bahia, responsável por algo próximo a 50% da bancada regional do partido. Para referência futura, registre-se ainda o bom desempenho do PT nesse mesmo estado. 7 dos 17, isso é, mais que um terço dos deputados do PT foram eleitos na Bahia.

---

<sup>86</sup> De acordo com os dados do CEPESP DATA, o Número Efetivo de Partidos no Legislativo, ou seja, o número de partidos que possuem quantidade de cadeiras relevante para a tomada de decisões majoritárias, passou de 7,13 em 1998 para 8,4 em 2002.

**Tabela 19: Tamanho das Bancadas partidárias do PFL, PMDB, PSDB, PT, PPS e PSB na Câmara dos Deputados e nos estados nordestinos no início da 52ª Legislatura<sup>87</sup>**

| UF                          | PFL        | PMDB       | PPS        | PSB        | PSDB       | PT         |
|-----------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Alagoas                     | 2          | 1          | 0          | 2          | 1          | 0          |
| Bahia                       | 19         | 3          | 1          | 0          | 2          | 7          |
| Ceará                       | 2          | 5          | 1          | 0          | 8          | 2          |
| Maranhão                    | 7          | 2          | 0          | 1          | 2          | 1          |
| Paraíba                     | 1          | 2          | 0          | 0          | 3          | 1          |
| Pernambuco                  | 5          | 4          | 1          | 4          | 3          | 3          |
| Piauí                       | 4          | 2          | 0          | 0          | 2          | 1          |
| Rio Grande do Norte         | 2          | 3          | 0          | 0          | 0          | 1          |
| Sergipe                     | 2          | 1          | 0          | 0          | 1          | 1          |
| <b>Total Bancada NE</b>     | <b>44</b>  | <b>23</b>  | <b>3</b>   | <b>7</b>   | <b>22</b>  | <b>17</b>  |
| <b>Total Bancada Câmara</b> | <b>84</b>  | <b>74</b>  | <b>15</b>  | <b>22</b>  | <b>68</b>  | <b>91</b>  |
| <b>%Bancada NE</b>          | <b>52%</b> | <b>31%</b> | <b>20%</b> | <b>32%</b> | <b>32%</b> | <b>19%</b> |

Fonte: Banco de dados do Legislativo do Cebrap

Conforme os dados da tabela 19 apontam, mais de 52% da bancada eleita do PFL ainda continuava a ser composta por deputados nordestinos. Para o PMDB e para o PSDB os deputados nordestinos representavam 31% respectivamente de suas bancadas. PT e PPS, por outro lado, possuíam uma proporção menor. Enquanto no PT, 19% de sua bancada era nordestina, no PPS essa proporção era de apenas 14%.

Era evidente que tanto o PPS, quanto o PT precisavam adotar estratégias de ganho eleitoral no nordeste, caso quisessem aumentar suas chances de vitória nas eleições futuras. No Ministério da Integração Nacional, Ciro Gomes (PPS) enxergava na recriação da SUDENE uma oportunidade de produzir mais políticas para alavancar o desenvolvimento, bem como para combater a seca na região. De acordo com as declarações do ministro, logo nos primeiros meses de governo, ele e o Presidente da República deveriam se reunir para definir a nova estrutura e regras da SUDAM e da SUDENE. Além de tais definições, Ciro também aguardava ansiosamente pela criação de um programa social de combate à seca que, de acordo com as promessas realizadas por Lula, ficaria sob sua responsabilidade.

Em janeiro de 2003, Lula (PT) e Ciro Gomes (PPS) – bem como outros ministros ligados à área social – iniciaram o que veio a ser nomeada como a “excursão pela pobreza”<sup>88</sup>.

<sup>87</sup> A data considerada para calcular a quantidade de Deputados partidos foi a de 01/02/2002, quando a 52ª legislatura teve oficialmente início.

<sup>88</sup> A reportagem pode ser lida na íntegra em: <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20030110-39896-nac-6-pol-a6-not/busca/Ciro+Gomes>

Tratava-se, na verdade, de uma viagem pelo semiárido brasileiro para que Lula e alguns de seus ministros acompanhassem de perto as condições de fome e miséria da população com o objetivo de juntos, ao final da viagem, finalizarem a elaboração da principal política social e marca do governo: o programa *Fome Zero*.

Impactado pelo cenário da fome e da seca e como um de seus primeiros atos enquanto ministro, Ciro teria elaborado, juntamente com o Ministro da Segurança Alimentar e combate à Fome, José Graziano (PT), uma medida provisória (MPV)<sup>89</sup> criando uma dotação orçamentária de aproximadamente 130 milhões de reais para combater a seca na região do semiárido nordestino ao longo dos 4 primeiros meses de 2003. A justificativa de Ciro para a elaboração da MPV era a de que após esses meses, ele e o presidente já teriam em mãos um plano de ação com políticas mais concretas para o combate à seca da região nordeste. Na justificativa para a apresentação da MPV, Ciro destacou mais uma vez a expectativa de comandar um programa de combate à seca para o nordeste:

Ao voltar da viagem ao nordeste com o presidente Lula e outros ministros, Ciro Gomes entregou hoje ao presidente uma medida provisória com recursos a serem destinados para o combate a seca no nordeste. O ministro declarou que a medida é emergencial e que ele espera, em breve, se reunir com Lula para que eles possam acertar a criação de um programa contínuo de combate à seca no nordeste. A ideia, afirmou Ciro, é a de que o programa seja vinculado ao Fome Zero. O ministro também disse que espera que o Ministério da Integração Nacional, pasta na qual Ciro é ministro, passe a gerenciar todos os programas sociais do governo de forma integrá-los e a expandir por todas as regiões do país. (Jornal *O Estado de São Paulo*, 20 de janeiro de 2003)<sup>90</sup>

No entanto, o que Ciro não esperava era que as decisões de Lula mudariam completamente seus planos e ações no Ministério da Integração Nacional. De fato, nos meses subsequentes, o presidente e o ministro se reuniram para discutir a recriação da SUDAM e da SUDENE. Em comum acordo, foi criado um grupo de trabalho que liderado pela socióloga e economista, Tânia Bacelar, seria responsável por levantar todas as informações sobre a situação da SUDENE, ouvir a demanda de parlamentares e governadores da região para, ao final, propor uma nova estrutura para a superintendência.

---

<sup>89</sup> MPV 120/2003 disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/Antigas\\_2003/105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas_2003/105.htm)

<sup>90</sup> A reportagem pode ser lida na íntegra em: <https://www.estadao.com.br/politica/ciro-garante-que-sudene-sera-criada-ate-o-final-do-ano/>

O ministro garantiu que um grupo de trabalho irá levantar a situação da SUDENE na próxima semana. “Eles vão ter que a missão de recolher tudo o que existe em torno da superintendência para sistematizar o trabalho. Os parlamentares e governadores da região serão ouvidos para isso” enfatizou. Para Ciro Gomes a SUDENE se autodestruíu. Ele disse que o presidente Luiz Inácio Lula da Silva quer que a superintendência ressurgisse com “firmeza”. A superintendência não pode ser vulnerável à corrupção e fraude que destruíram esses organismos. Tem que estimular o desenvolvimento e preocupar-se em distribuir renda. (Jornal *O Estado de São Paulo*, 11 de janeiro de 2003)<sup>91</sup>

Ainda em junho de 2003, Tânia Bacelar concluiu o relatório do grupo de trabalho sobre a recriação da SUDENE. Pelas novas diretrizes, a superintendência passaria a formular planos para o desenvolvimento, sobretudo o econômico, da região nordeste e daria apoio, em caráter complementar, a investimentos públicos e privados nas áreas de infraestrutura econômica e social da região. Por fim, de modo a evitar novos casos de corrupção, a SUDENE passaria a contar, ainda, com um conselho deliberativo e com comitês que deveriam, obrigatoriamente, analisar todas as decisões do secretário executivo escolhido para assumir o comando da superintendência. (BRASIL, 2003, p. 49 a 55).

À época, a proposta agradou tanto ao ministro da Integração Nacional, Ciro Gomes (PPS), quanto ao Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva. E ainda em 28 de julho de 2003, na capital do Ceará, Fortaleza, e reduto eleitoral do Ministro da Integração nacional, Lula e Ciro anunciaram oficialmente a recriação da SUDENE:

Ele [Lula] anunciou também que a nova Sudene vai funcionar com conselho deliberativo, integrado por ministros, representantes de empresários e dos trabalhadores, no qual os governadores terão força decisiva. O presidente disse ainda que pretende voltar este ano ao Nordeste para anunciar obras. Sem citar nomes, referiu-se à transposição de águas ao afirmar que "levar água para nove Estados é reconhecer dívida para todos os Estados do Nordeste". [...] Ao anunciar que nos próximos dias enviará ao Congresso o projeto de recriação da Sudene, Lula disse que o Legislativo saberá dar a prioridade merecida à votação dessa lei. Afirmou que a Sudene poderia ser recriada por outra medida legal pelo presidente da República (como, por exemplo, uma medida provisória), mas que fez questão de enviar proposta ao Congresso "para mostrar que o interesse (na Sudene) não é só do Nordeste, mas de todos os 175 milhões de brasileiros." (Jornal *O Estado de São Paulo*, 28 de julho de 2003)<sup>92</sup>

---

<sup>91</sup> A reportagem pode ser lida na íntegra em: <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20030111-39897-nac-5-pol-a5-not/busca/T%C3%A2nia+Bacelar>

<sup>92</sup> A reportagem pode ser lida na íntegra em: <https://www.estadao.com.br/politica/sudene-substituira-guerra-fiscal-predatoria-diz-lula/>

De fato, Lula enviou ao Congresso Nacional logo no dia 31 de julho de 2003 o Projeto de Lei Complementar (PLP) 76/2003<sup>93</sup> para a recriação da SUDENE e ainda anunciou que a previsão orçamentária para a superintendência na Lei Orçamentária (LOA) de 2004 seria de mais de 1,9 bilhões de reais e que tais recursos ficariam sob a responsabilidade do então Ministro Ciro Gomes (PPS). Se o volume de recursos era alto, as expectativas quanto à aplicação em políticas de desenvolvimento econômico e social para a região nordeste também as eram. Ciro esperava que, com a recriação da SUDENE, os principais programas sociais do governo Lula, passassem a ser de responsabilidade do Ministério da Integração Nacional.

O ministro da Integração Nacional, Ciro Gomes, afirmou hoje que os projetos sociais em vigor no país, inclusive o Fome Zero, passarão a ser coordenados, nas regiões Norte e Nordeste, respectivamente pelas novas Sudam (Superintendência para o Desenvolvimento da Amazônia) e Sudene (Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste).[...] De acordo com Ciro, os novos órgãos servirão de "instrumento para articular todas as políticas" de instâncias federais, estaduais e municipais, "para que haja um esforço articulado, coordenado, que dê maior resultado aos recursos empatados."(Jornal *Folha de São Paulo*, 02 de agosto de 2003)<sup>94</sup>

Mas não foi o que aconteceu. O Congresso Nacional, sobretudo os senadores liderados pelo presidente da casa, José Sarney (PMDB-AP), demoraram mais de um ano para analisar a proposta (aprovada pelos deputados em agosto de 2004, o projeto só foi devolvido à Câmara em dezembro de 2005). Pior, as alterações feitas pelos senadores forçou nova tramitação pela Câmara antes da sua aprovação final. Assim, ironicamente, quando a SUDENE foi recriada, em janeiro de 2007, Ciro Gomes já havia deixado o Ministério da Integração Nacional.

Em grande medida, a demora na aprovação da SUDENE pode ser entendida sob duas óticas complementares. A primeira delas é a de que havia um entrave quanto a origem dos recursos para subsidiar as ações da superintendência. A ideia original era a de que a receita para o funcionamento e execução das políticas a serem desenvolvidas pela SUDENE viessem majoritariamente de aporte e contribuições para Fundo Nacional de

---

<sup>93</sup> <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=126541>

<sup>94</sup> A reportagem pode ser lida na íntegra em: <https://www1.folha.uol.com.br/foha/brasil/ult96u49706.shtml>

Desenvolvimento Regional (FDR)<sup>95</sup>, previsto pela Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 41 de abril de 2003<sup>96</sup>.

A PEC 41/2003 trazia em seu conteúdo diversas alterações referente ao sistema tributário brasileiro. Dentre as alterações que mais interessava ao Ministro da Integração Nacional, estava a proposta de que 2% da arrecadação com o Imposto de Renda (IR) e com o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) fossem destinados para o FDR e para a aplicação na realização de uma política voltada ao crescimento de regiões ou zonas menos desenvolvidas do País.

Contudo, o sonho de Ciro não se tornou realidade. Por falta de acordo entre o governo federal e os governadores, o então Ministro da Integração Nacional retirou, ainda em setembro de 2003, o pedido de urgência do PLP 76/2003 sob a justificativa de, dado o impasse nas negociações com os governos estaduais, seria preciso buscar alternativas para financiar o pleno funcionamento e retomada da SUDENE:

O ministro disse que o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional, que vincula recursos do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), com uma receita prevista de R\$ 2,3 bilhões este ano, acabou pulverizado nas negociações com os governadores para compensar o fim dos incentivos fiscais estipulado na reforma tributária. "Vinte e três dos 27 estados irão partilhar esses recursos. Se isso resolvesse, eu seria o primeiro a apoiar. Mas como está é um equívoco", afirmou, avaliando que essa pulverização não ajudará a resolver nem a crise fiscal dos estados e nem a recriação das autarquias. Ciro Gomes assumiu que a iniciativa de retirar a urgência em setembro do ano passado partiu dele depois de uma conversa com o presidente Luiz Inácio Lula da Silva, argumentando que está agora tentando restaurar a concepção original das propostas para viabilizar as superintendências. "Minha opinião pessoal é de que não vale a pena criar instituições que possam sofrer descontinuidade orçamentária. Nós já temos os exemplos da Adene [Agência de Desenvolvimento do Nordeste] e a ADA [Agência de Desenvolvimento da Amazônia], que vamos extinguir" - ressaltou. (*Senado Notícias*, 11 de maio de 2004)<sup>97</sup>

---

<sup>95</sup> O Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional foi criado ainda em 1987 pelo Decreto Federal 94.386

<sup>96</sup> A proposta original da PEC 41/2003 pode ser vista em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=113717>

<sup>97</sup> A reportagem pode ser lida na íntegra em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2004/05/11/ciro-gomes-explica-retirada-de-urgencia-para-recriar-sudene-e-sudam>

Com a demora para a aprovação da recriação da SUDENE, Ciro Gomes (PPS) resolveu se concentrar no projeto de Transposição das Águas do Rio São Francisco e nas demais políticas que ainda cabiam ao Ministério da Integração Nacional realizar.

No que diz respeito a política de transposição das águas do Rio São Francisco, o processo de execução da obra aconteceu de forma mais lenta e bem mais complexa do que o esperado. Primeiro porque o projeto não dependia apenas de decisões tomadas no âmbito da Integração Regional, envolvendo uma série de outras instâncias, como o Ministério do Meio Ambiente, a Agência Nacional das Águas (ANA) e o Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco (CBHSF)<sup>98</sup>. Cabia ao Ministério da Integração Nacional a responsabilidade pela execução das obras, mas essas só poderiam deslanchar com o aval e aprovação dos estudos técnicos que ficaram a cargo da ANA, das políticas de preservação das áreas ao entorno da bacia do Rio São Francisco, de responsabilidade do Ministério do Meio Ambiente e, por fim, das decisões finais do CBHSF que analisaria o projeto com todos os seus componentes.<sup>99</sup>.

O segundo entrave residia no conflito e discussões com os estados nordestinos afetados diretamente pelas obras. Alguns governadores não concordavam em ceder parte das águas para regiões e outros estados mais distantes. Havia a expectativa de estabelecer alguma moeda de troca para que esses estados não saíssem prejudicados aos cederem a outorga do uso da água da bacia do Rio São Francisco.

---

<sup>98</sup> O CBHSF é um órgão colegiado, integrado pelo poder público, sociedade civil e empresas usuárias de água, que tem por finalidade realizar a gestão descentralizada e participativa dos recursos hídricos da bacia, na perspectiva de proteger os seus mananciais e contribuir para o seu desenvolvimento sustentável. Para tanto, o governo federal lhe conferiu atribuições normativas, deliberativas e consultivas. Criado por decreto presidencial em 5 de junho de 2001, o comitê tem 62 membros titulares e expressa, na sua composição tripartite, os interesses dos principais atores envolvidos na gestão dos recursos hídricos da bacia. Em termos numéricos, os usuários somam 38,7% do total de membros, o poder público (federal, estadual e municipal) representa 32,2%, a sociedade civil detém 25,8% e as comunidades tradicionais 3,3%.

<sup>99</sup> A reportagem pode ser lida na íntegra em: <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20041017-40542-nac-18-ger-a19-not/busca/S%C3%A3o+Francisco+Rio+transposi%C3%A7%C3%A3o;>  
<https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20041130-40586-nac-8-pol-a8-not/busca/Rio+S%C3%A3o+transposi%C3%A7%C3%A3o;>

A razão mais forte, no entanto, parece resultar de um conflito federativo. O Vale do Rio São Francisco possui hectares de terras férteis que podem ser utilizadas em projetos de irrigação. Os governadores dos estados banhados pelo “Velho Chico” questionam por que deveriam doar água para irrigar terras que estão à centenas de quilômetros de distância do rio, se podem fazê-lo com menor custo ao lado. Alegam que, depois que for retirada a água pelo projeto, não sobrá praticamente nada para novas outorgas. Essa questão só será satisfatoriamente resolvida se a União se comprometer a compensar, de alguma forma, os estados doadores. (Jornal, *O Estado de São Paulo*, 10 de outubro de 2005)<sup>100</sup>

Em meio à tantas ações e atores envolvidos, as obras principais de transposição do Rio São Francisco só tiveram início em 2007<sup>101</sup>. Ciro Gomes (PSB), no que diz respeito a esse projeto, só conseguiu executar, em partes, a primeira etapa que previa, na verdade, obras de revitalização da bacia hidrográfica. Somado a isso, Ciro acabou ficando sem a SUDENE e sem o controle sobre as políticas sociais que Lula (PT) havia prometido a ele no início do mandato.

Assim, sem nenhuma política efetiva de combate à seca, o Ministério da Integração Nacional, sob o comando de Ciro Gomes (PSB), não conseguiu avançar com políticas inovadoras para a solução do problema da seca no nordeste. Tal como no governo de Fernando Henrique Cardoso (FCH), o Ministério da Integração nacional acabou executando para a região nordeste obras que diziam mais respeito ao desenvolvimento rural, do que ao combate à seca.

**Tabela 20: Porcentagem de valores executados por projeto para a região Nordeste no interior do Ministério da Integração Nacional (2003-2006)**

| Projeto   | 2003  | 2004  | 2005  | 2006  |
|---|-------|-------|-------|-------|
| Apoio ao Desenvolvimento Rural                      | 81,8% | 73,5% | 61,3% | 46,0% |
| Construção e recuperação de açudes públicos         | 0,3%  | 1,0%  | 0,7%  | 0,2%  |
| Dessalinização da água- Projeto Água Boa            | 0,0%  | 0,0%  | 0,0%  | 0,0%  |
| Fortalecimento da Infraestrutura Hídrica            | 10,5% | 13,3% | 32,7% | 6,5%  |
| Prevenção e Preparação para Emergências e Desastres | 2,0%  | 2,0%  | 0,8%  | 0,3%  |
| Projetos de Irrigação                               | 5,4%  | 10,1% | 4,5%  | 47,0% |

Fonte: SIOP e Banco de Dados do Orçamento da União do Cebrap

<sup>100</sup> A reportagem pode ser lida na íntegra em: <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20051010-40900-nac-16-eco-b2-not/busca/transposi%C3%A7%C3%A3o+rio+S%C3%A3o+Francisco>

<sup>101</sup> <https://www.gov.br/mdr/transposicao-sao-francisco>



Em quase todos os anos em que Ciro Gomes do PPS esteve à frente do Ministério da Integração Nacional, o maior volume de recursos destinados à região nordeste pela pasta ministerial foi com políticas e ações ligadas ao desenvolvimento rural da região. Essa proporção só é alterada em 2006 quando o maior volume de gastos no ministério destinado a região passa a ser com os Projetos de Irrigação. Cabe aqui destacar que é a partir desse ano que Ciro dá início as obras de revitalização da bacia do Rio São Francisco, inseridas no interior desse projeto.

Importante pontuar aqui, também, a mudança que há, em relação às ações e projetos executados ainda no primeiro mandato de FHC, quando o programa de recursos hídricos ficava centralizado, exclusivamente no Ministério do Meio Ambiente, comandado pelo PFL. Enquanto a maior parte dos recursos destinados para a região nordeste foram aplicados para a construção de açudes, o mesmo não aconteceu no primeiro mandato de Lula (PT).

Fora as dificuldades travadas no interior do Ministério da Integração Nacional com a SUDENE e com a Transposição do Rio São Francisco, Ciro Gomes ainda enfrentou durante a sua gestão um embate com o próprio partido, o PPS, que saiu oficialmente da coalizão formada pelo presidente Lula (PT) em dezembro de 2004. De acordo com a direção do partido, o PPS sairia da coalizão por não concordar com o posicionamento mais “conservador” e não de esquerda do PT e por almejar lançar uma candidatura própria para a Presidência da República nas eleições de 2006. Apesar de Ciro ser contra o posicionamento do partido, ele teria tentado entregar o cargo de ministro para Lula que, por sua vez, recusou. Segundo Lula (PT), Ciro deveria esperar pelas decisões futuras do PPS para, então, decidir de permaneceria ou não no cargo.

O mais provável é que o caso se arraste um pouco dentro do PPS e possa desembocar na saída em massa de deputados, senadores e governadores do partido. Lula disse a Ciro que o deseja no ministério e não vai demiti-lo, mas que será necessário esperar para encontrar uma solução definitiva com relação ao PPS. O presidente sugeriu ao ministro que não saia imediatamente do partido, pois imagina que assim estaria apenas beneficiando a ala do deputado federal Roberto Freire (PE), presidente nacional do PPS e articulador da oposição a Lula. (Jornal, *Folha de São Paulo*, 13 de dezembro de 2004.)<sup>102</sup>

---

<sup>102</sup> A reportagem pode ser lida na íntegra em:  
<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1312200406.htm>

Ciro Gomes permaneceu no cargo e, em julho de 2005, filiou-se ao PSB, partido que, como notado anteriormente, integrava a coalizão de Lula, comandando o Ministério da Ciência e Tecnologia. Em final de março de 2006, o ministro se licenciou de seu cargo para concorrer à Câmara de Deputados no Ceará. A saída de Giro não mudou a trajetória do Ministério da Integração Nacional, uma vez que a pasta ficou sob o comando de seu secretário-executivo, Pedro Brito, que acompanhava Giro no ministério desde 2003, como também, junto com seu chefe, havia migrado do PPS para o PSB.

Ao deixar a pasta, em entrevista coletiva à imprensa, Giro Gomes (PSB) enalteceu suas conquistas, sem deixar de destacar sua frustração por não ter sido capaz de fazer mais em prol do nordeste e no combate aos efeitos da seca.

Na entrevista, o ministro enfatizou a importância das atividades vinculadas – Codevasf, Dnocs, ADA e Adene – que tiveram papel estratégico. “Quando assumi estava diante de uma grande bagunça, hoje, a realidade é outra”, afirmou. Sobre o Projeto São Francisco ele foi claro: “não estou frustrado pelo fato de não ter conseguido concretizar o projeto como um todo, mas as bases estão prontas para que as ações não fiquem paradas. Eu só lamento não ter feito nada mais profundo para resolver a fome e a seca dos nordestinos. Realizei ações pontuais. Fui até onde os limites de ação do Ministério da Integração Nacional me permitiam. Fico feliz em ter apoiado e contribuído com o mapeamento que Lula e a equipe do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome precisavam para colocar em prática a construção das cisternas. A transposição do Rio São Francisco que tirei do papel, somada as ações do MDSCF, vão transformar a seca no nordeste. Espero que daqui 10, 20, 30 anos nós possamos falar de um novo nordeste, longe da pobreza e da seca. Um nordeste que eu vou continuar ajudar a construir!”. Bem-humorado e com um discurso ameno, Giro Gomes finalizou seu discurso afirmando que tem uma história para preservar e rememorou as suas conquistas ao longo de 30 anos de vida pública. (*Portal de Notícias Codevasf*, 31 de março de 2006).<sup>103</sup>

Apesar da frustração, Giro Gomes estava certo ao afirmar que ele agiu até os limites que das responsabilidades sobre as políticas públicas que cabiam ao Ministério da Integração Nacional.

---

<sup>103</sup> A reportagem pode ser lida na íntegra em:

[https://www.codevasf.gov.br/noticias/2006/20060331\\_02#:~:text=O%20ministro%20Ciro%20Gomes%20concedeu,fez%20balan%C3%A7o%20de%20sua%20gest%C3%A3o.](https://www.codevasf.gov.br/noticias/2006/20060331_02#:~:text=O%20ministro%20Ciro%20Gomes%20concedeu,fez%20balan%C3%A7o%20de%20sua%20gest%C3%A3o.)

### 2.3 Lula e a centralização dos programas de combate à fome e a seca no nordeste.

“Enquanto houver um irmão brasileiro ou uma irmã brasileira passando fome, teremos motivo de sobra para nos cobrirmos de vergonha. Por isso, defini entre as prioridades de meu Governo um programa de segurança alimentar que leva o nome de Fome Zero. Como disse em meu primeiro pronunciamento após a eleição, se, ao final do meu mandato, todos os brasileiros tiverem a possibilidade de tomar café da manhã, almoçar e jantar, terei cumprido a missão da minha vida.” (Luiz Inácio Lula da Silva, Discurso de posse, 01 de janeiro de 2003)<sup>104</sup>

O presidente Lula, por sua vez, nunca deixou de repetir e insistir nas promessas feitas na campanha vitoriosa de 2002. Em sua posse, ao discursar, Lula voltou a prometer que combateria a fome. Ao passar do discurso à prática, a despeito da a necessidade recompensar os partidos que o haviam apoiado na eleição e de garantir alianças para a aprovação de uma agenda legislativa, o Presidente, como já notado, buscou manter as pastas eminentemente sociais sob o controle de seu partido. O objetivo, contudo, não seria alcançado sem dificuldades e tensões.

A necessidade de garantir alianças no Congresso, já que seu partido, o PT, não tem maioria, está obrigando Luiz Inácio Lula da Silva, a mudar seus planos para o ministério. Ele pretendia reservar para o PT todas as pastas da área social, como Saúde, Educação, Trabalho, Cidades e as secretarias de combate à fome. Para fazer a composição partidária, porém, poderá abrir mão do Ministério da Saúde, entregando-o ao PMDB. (Jornal *O Estado de São Paulo*, 17 de dezembro de 2002)<sup>105</sup>

Entretanto, como visto, as negociações com o PMDB não se concretizaram em razão da desconfiança mútua dos envolvidos. Difícil avaliar o peso desempenhado pelos objetivos (e sonhos) do presidente para inviabilizar o acordo avançado por José Dirceu para que o PMDB se juntasse de mala e cuia ao governo. Por vias tortas ou retas, indiretas ou diretas, o fato é que as pastas sociais, com exceção da Integração Regional, permaneceram nas mãos do PT. Para ser exata, o PT ocupou o Ministério da Educação, o Ministério da Saúde, o Ministério das Cidades, o Ministério da Assistência Social, o Ministério de Minas e Energia, a Secretaria de Segurança Alimentar e a Secretaria do Desenvolvimento Econômico e Social.

<sup>104</sup> O discurso pode ser lido na íntegra em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/discursos-de-posse/discorso-de-posse-1o-mandato/view>

<sup>105</sup> A reportagem pode ser lida na íntegra em: <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20021217-39872-spo-6-pol-a6-not/busca/Minist%C3%A9rios>

O carro chefe das políticas sociais do governo seria, sem sombra de dúvidas, o Programa Fome Zero. O objetivo do programa era amplo e ia muito além do simples combate à fome. A estrutura pensada inicialmente envolvia um esquema complexo de ações de ordem econômica e social que deveria incluir não somente ações entre programas integrados do governo federal, mas também ações em parceria com estados, municípios e com a própria sociedade civil. Todas as ações tinham como foco a garantia das condições necessárias para uma alimentação digna e saudável, sobretudo para população brasileira que vivia em situação de extrema pobreza (ARANHA, 2010).

Ainda na viagem que Lula realizou, no início de janeiro de 2003, com uma comitiva de 30 ministros ao semiárido e à periferia do Recife, a qual *O Estado de São Paulo* descreveu como uma “excursão pela pobreza”, o presidente pretendia levar ao formuladores de políticas públicas ao contato direto com a realidade da extrema pobreza, reiterando assim o foco no combate à fome e a necessidade da articulação de diferentes áreas do governo para a criação do Fome Zero. O resultado esteve longe de ser o esperado. Mas a excursão não foi inútil já que, pela primeira vez, Lula travou contato com o programa desenvolvido pelo governador do Piauí, Wellington Dias (PT-PI), o sede zero que, como veremos adiante, se transformaria em mais uma das ações (ou subprogramas) ligados ao Fome Zero.

O Sede Zero nasceu de uma parceria firmada entre a Articulação do Semiárido (ASA) do Brasil e o governo estadual do Piauí. O foco do programa era a construção de 1 milhão de cisternas para o armazenamento de água voltado o consumo das famílias nordestinas. Enquanto o ASA entraria com a implementação, ou seja, com a construção das cisternas, o governo do estado do Piauí deveria encontrar meios de financiar a compra dos materiais necessários para as obras.

Aqui cabe realizar uma breve digressão para explicar o surgimento da ASA. Formada por diversas ONGs, sindicatos rurais, associações de pequenos agricultores, cooperativas e Osips, a ASA foi criada no final da década de 90 com a Declaração do Semiárido (1999), com o objetivo expresso de elaborar uma nova e efetiva política de combate à seca na região do semiárido brasileiro. Os formuladores da ASA se declaravam cansados das políticas tradicionais e arcaicas de combate à seca que, segundo seus documentos, beneficiariam médios e grandes produtores. Por meio do fortalecimento da infraestrutura hídrica e da liberação de créditos para os pequenos produtores rurais, a ASA procurava

alterar radicalmente a concepção das iniciativas visando combater a seca na região. De acordo com os integrantes da articulação, o planejamento de uma política efetiva de combate à seca deveria levar em consideração o convívio da população com a falta de água e, dessa forma, atacar as causas da pobreza que marcava (e ainda marca, é claro) a região.

Uma semana depois da ‘excursão’ pelo do semiárido, Lula, em parceria com o governador do Piauí e com a ASA articulou e lançou o programa “Um milhão de Cisternas” que viria a ganhar notoriedade internacional. A concepção do programa, conforme montado pela ASA, casava-se de maneira quase perfeita ao modelo e objetivos do Fome Zero. A construção das cisternas para o abastecimento e consumo de águas das famílias previa não somente o acesso à água para a população, como também garantiria esse acesso de forma autônoma, ou seja, sem a dependência de carros pipas, e de forma mais segura, uma vez que a água ficaria preservada em um ambiente livre de contaminação, diferente do que ocorria com a água proveniente de açudes (NOGUEIRA; MILHORANCE; MENDES, 2020). Por fim, a implementação do programa também contribuiria para a geração de renda no semiárido, dado que as ONGs executoras do programa exigiam que a mão-de-obra da população da região e fosse empregada na construção das cisternas.

A política pública, pode-se dizer assim, veio pré-desenhada. Tudo quanto o governo federal deveria fazer era ampliar sua cobertura. Como sói acontecer, as coisas, contudo, não se passaram de forma tão simples. O governo petista enfrentaria resistências para implantar o programa. A primeira e mais básica dizia respeito a origem dos recursos para financiar a disseminação do programa formulado pela ASA. A segunda delas era que Lula desejava que a construção das cisternas fosse diretamente atrelada ao Cadastro Único (CadÚnico) para Programas Sociais<sup>106</sup> – um cadastro único das famílias que deveriam ser assistidas pelo governo através das diferentes ações do Fome Zero. Contudo, a implementação do CadÚnico ainda estava sendo aprimorada e discutida pelo Grupo de Trabalho Interministerial composto por representantes de todos os ministérios atrelados à área social e por representantes dos estados, municípios e da sociedade civil<sup>107</sup>.

---

<sup>106</sup> O CadÚnico foi criado por meio do Decreto nº 3.877 de 24 de julho de 2001. Mas foi só em 2003 que aconteceu a integração entre a base do CadÚnico e Programa Bolsa Escola.

<sup>107</sup> Integraram o Grupo de Trabalho o a Ministério da Saúde; o Ministério da Educação; o Ministério da Assistência Social; o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar; o Ministério de Minas e Energia e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Enquanto Lula (PT) tentava encontrar meios para financiar o “Um Milhão de Cisternas” e aguardava a sistematização do CadÚnico, Ciro Comes (PPS), Ministro da Integração Nacional, lutava para obter do presidente o controle do programa. Lula chegou a prometer a Ciro que o programa das cisternas, bem como a articulação de outros programas sociais ficariam sob o controle de sua pasta ministerial. Contudo Lula argumentava que seria preciso, antes, pensar e elaborar o plano para a recriação da SUDENE.

Em reunião com Ciro Gomes (PPS), Ministro da Integração Nacional, Lula voltou a afirmar que pretende dar maior protagonismo a pasta ministerial de Ciro, assim que a SUDENE for recriada. Enquanto isso não acontece, o presidente julga que o melhor é que as ações sociais voltadas para o nordeste e semiárido brasileiro fiquem junto à Presidência da República. Ciro acredita que a retomada da SUDENE, com uma nova estrutura para evitar novos casos de corrupção, possa ajudar o Governo Federal e, sobretudo, Lula a cumprirem com a ampla agenda social prometida. (Jornal *O Estado de São Paulo*, 26 de março de 2003)<sup>108</sup>

Como já visto, a recriação da SUDENE não aconteceu no tempo que Ciro Gomes (PPS/PSB) esperava. Lula (PT), tampouco, cumpriu sua promessa de passar o controle a gerência de alguns programas sociais para o Ministério da Integração Nacional. Com a reformulação do Fome Zero – imposta, sobretudo pela dificuldade do governo em articular diferentes ações entre diferentes atores políticos e entidades – e a adoção do Bolsa Família, Lula (PT) decidiu não só unificar as principais políticas de transferência de renda em um único programa, como também deixou sua gestão atrelada sob a responsabilidade de uma única secretaria diretamente ligada à Presidência da República.

Em outubro de 2003, Luiz Inácio Lula da Silva (PT) anunciou a criação do Bolsa Família, fundindo o Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação, o Cartão Alimentação e o Auxílio-Gás em um só programa. Além disso, lançou oficialmente o programa “Um Milhão de Cisternas” que, como o Bolsa Família, estava ligado ao CadÚnico. O problema do financiamento foi resolvido com aportes financeiros do governo federal e da Federação Brasileira de Bancos (FEBRABAN).

E apesar da criação desses programas sociais ter agradado em grande parte a equipe de Lula e do PT, a concentração das ações em uma Secretaria- Executiva diretamente vinculada à Presidência da República foi criticada pelos líderes dos partidos aliados

---

<sup>108</sup> A reportagem pode ser lida na íntegra em: <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20030326-39971-spo-2-opi-a2-not/busca/cisternas>

Ao arquitetar a secretaria para gerenciar os programas e dar racionalidade-administrativa à área social – fragmentada antes em vários nacos de poder e repleta de funções sobrepostas – o Planalto teve que driblar uma disputa ministerial de egos. Todos queriam a paternidade dos programas sociais. Benedita (ministra da assistência social), Cristovam Buarque (ministro da educação) e Ciro Gomes (ministro da integração nacional) se queixaram da perda de espaço e de autoridade sobre os programas. (Jornal *O Estado de São Paulo*, 28 de setembro de 2003)<sup>109</sup>

De fato, com os lançamentos concomitantes do Bolsa-Família e do “Um Milhão de Cisternas”, o PT reservava para si a gestão das políticas voltadas ao combate à fome e aos efeitos da seca da região nordeste. O desfecho final dessa história viria ainda em janeiro de 2004, quando Lula finalmente resolveu formalizar a centralização dos dois programas com a criação oficial do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, resultado da fusão entre as secretarias de Segurança Alimentar e a secretaria do Desenvolvimento Econômico e Social.

Em novembro do mesmo ano, o governo anunciou mais um programa com forte impacto sobre a região nordeste: o Luz Para Todos. O programa, elaborado pelo Ministério de Minas e Energia, era também uma cria do partido, uma vez que foi gestado quando o Dilma Rousseff comandava a pasta. Em parceria com a Eletrobras, o presidente e a ministra esperavam não só antecipar em 7 anos a universalização do acesso à energia elétrica no país, mas também garantir que as regiões norte e nordeste – regiões mais atingidas pela falta do serviço – tivessem prioridade na execução do programa.

Segundo dados do governo, na Região Norte do país, 62,5% da população rural não tem energia elétrica. Esse percentual cai para 39,3% na Região Nordeste, 27,6% no Centro-Oeste, 11,9% no Sudeste e 8,2% na Região Sul.[...] A prioridade é atender comunidades atingidas por barragens de usinas hidrelétricas, assentamentos rurais, municípios com baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) –sobretudo os municípios da região norte e nordeste – escolas públicas, postos de saúde, postos de abastecimento de água, projetos de eletrificação rural, com enfoque para o uso produtivo da energia. (Jornal *O Estado de São Paulo*, 12 de novembro de 2003)<sup>110</sup>

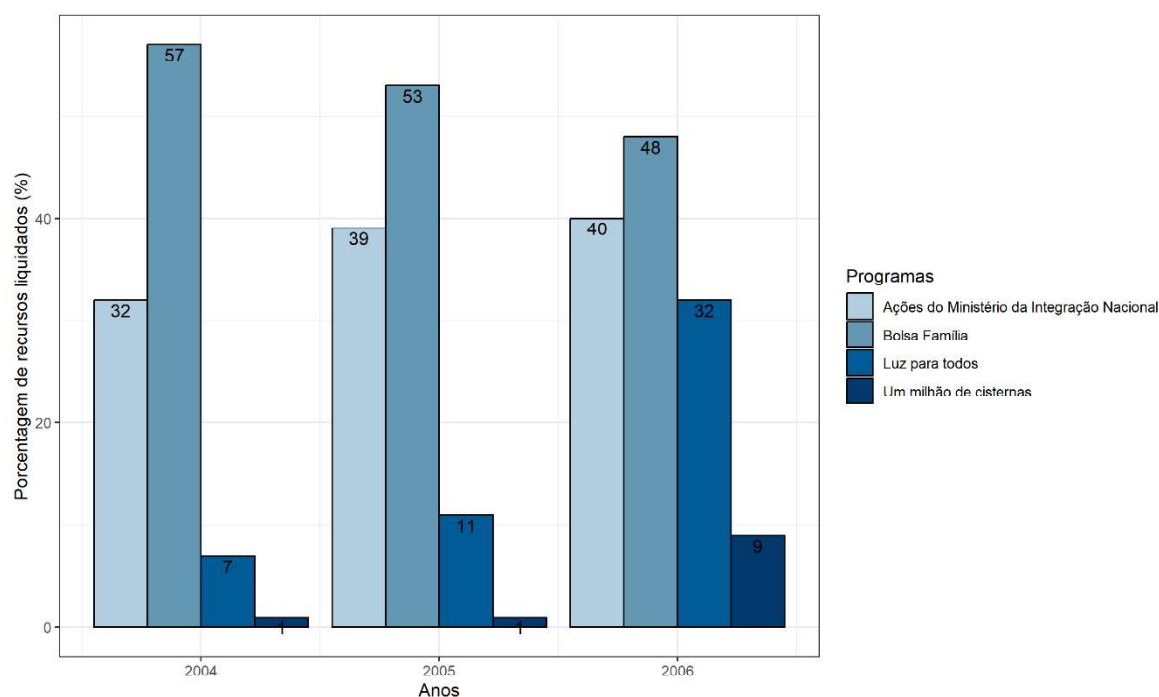
Ao considerarmos os recursos executados pelo governo federal provenientes dos programas sociais como o Bolsa Família, o Luz para Todos, o Um Milhão de Cisternas e as ações empreendidas pelo Ministério da Integração Nacional voltadas para a região

<sup>109</sup> A reportagem pode ser lida na íntegra em: <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20030928-40157-spo-8-pol-a8-not/busca/Bolsa+Fam%C3%ADlia>

<sup>110</sup> A reportagem pode ser lida na íntegra em: <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20031112-40202-spo-18-eco-bl-not/busca/Luz+Todos>

nordeste, é possível perceber que durante o primeiro mandato de Lula (2003-2006), de fato, os programas sociais mais significativos permaneceram nas mãos do PT. Fundamental ressaltar que esses recursos superaram aqueles carreados pela Integração Nacional, como se pode ver gráfico 3 e na tabela 21.

**Gráfico 3: Porcentagem de recursos em ações voltadas para o Nordeste Programas Sociais X Ações do Ministério da Integração Nacional (2004-2006)<sup>111</sup>**



Fonte: SIOP e Banco de Dados do Orçamento da União do Cebrap

**Tabela 21: Valores (em bilhões) em ações voltadas para o Nordeste Programas Sociais X Ações do Ministério da Integração Nacional (2004-2006)**

| Bolsa Família | Cisternas | Mais Luz | Ações do Ministério da Integração Nacional |
|---------------|-----------|----------|--|
| 1,94          | 0,05      | 0,30     | 1,10                                       |
| 2,98          | 0,05      | 0,39     | 2,18                                       |
| 3,95          | 0,05      | 0,94     | 3,29                                       |

Fonte: SIOP e Banco de Dados do Orçamento da União do Cebrap

Vê-se que o Bolsa Família foi o programa social responsável pela maior parte dos valores executados pelo governo Lula na região nordeste de 2004 a 2006. Nota-se ainda que nos dois anos finais de seu primeiro mandato, com o início das obras visando a transposição das águas do São Francisco, crescem os recursos destinados ao Ministério da Integração

<sup>111</sup> O ano de 2003 não aparece na série histórica do gráfico, porque os programas sociais e as ações do Ministério da Integração nacional só passaram a receber dotações orçamentárias no ano de 2004.



Nacional. As despesas com o Luz para Todos e com o Programa de Cisternas também aumentaram, sobretudo as do Luz Para Todos no último ano do mandato. Sem sombra de dúvida, em todos os anos a soma dos programas sociais, em comparação com as ações do Ministério da Integração Nacional, é que dominam os repasses de verbas para a execução de políticas no nordeste.

Assim, evidencia-se o contraste entre os governos de FHC e o primeiro de Lula. O PT carregou recursos para a região por meio de programas desenhados especificamente para remediar e, eventualmente, superar a pobreza na região. Além disso, o partido manteve o controle direto sobre essas iniciativas, centralizadas em uma secretaria vinculada à presidência e, posteriormente, em um Ministério. Como as urnas viriam mostrar, os efeitos foram sentidos e reconhecidos pelos afetados.

#### **2.4 Por fim, o PMDB entra na coalizão**

Diferente de Fernando Henrique Cardoso em seus dois mandatos, Lula caminhou até meados de 2005 com uma coalizão minoritária, fato que, ao menos em partes, ajuda a entender por que o PT conseguiu dominar e centralizar em suas mãos as principais pastas ministeriais associadas à área social. Não havia um partido grande o suficiente em sua coalizão que justificasse a cessão do controle dessas políticas. Para dizer de outro modo, não havia, como se passara no governo FHC, um PFL ou um PMDB a reivindicar o controle sobre essas pastas.

O PT compunha a maior bancada com 91 deputados enquanto os demais partidos da coalizão não passavam de 30 integrantes. Assim, o governo se viu livre de conflitos ou disputas internas significativas. O problema é que a conta, no final, não fechava. Com uma base que somava apenas 213 cadeiras, o governo dependia do apoio do PMDB para aprovar suas propostas legislativas.

Mesmo minoritário, o governo Lula foi capaz de aprovar reformas constitucionais, como a Reforma da Previdência (PEC 40/2003<sup>112</sup>), aprovada em abril de 2003. Para chegar aos 308 deputados e 54 senadores necessários à aprovação da PEC, o governo precisou dos votos dos 75 deputados federais e dos 19 senadores do PMDB. Antecipando o apoio, ainda em fevereiro de 2003, Lula teria voltado atrás e feito um convite formal para que o

---

<sup>112</sup> A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 40/2003 pode ser consultada em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=113716>

PMDB passasse a integrar a base aliada do governo e, obtivesse, assim, o comando de alguma pasta ministerial.

O presidente Luiz Inácio Lula da Silva convidou ontem o PMDB a participar do governo durante café da manhã com a cúpula peemedebista no Palácio da Alvorada. O governo considera que a aliança com o PMDB garante uma "maioria estável" no Congresso para aprovar as reformas previdenciária e tributária. "O desejo do presidente Lula é esse: que se chegue com o PMDB a um entendimento para participar da base do governo na Câmara e no Senado e no governo" afirmou o ministro-chefe da Casa Civil, José Dirceu, após a reunião de Lula com a cúpula do PMDB. [...] Segundo a Folha apurou, Lula já negocia um ministério para encaixar o PMDB no governo. Os peemedebistas preferem ficar com a Saúde ou com a Integração Nacional, mas o PT não abre mãos desses ministérios. A alternativa seria entregar o Ministério do Planejamento, hoje comandado pelo economista Guido Mantega. Ao mesmo tempo, há um complicador: o Planalto avalia que seria ruim para a imagem do governo realizar uma reforma ministerial menos de dois meses após a posse, o que pode jogar a definição para o meio do ano. (Jornal *Folha de São Paulo*, 24 de fevereiro de 2003)<sup>113</sup>

A verdade é que Lula precisava do PMDB, mas ao mesmo tempo considerava que uma reforma ministerial logo no início do mandato afetaria negativamente a imagem de seu governo. O PMDB reivindicava o Ministério da Saúde e o da Integração Nacional. No primeiro caso, Lula ainda precisava decidir qual seria o papel do Ministério da Saúde dentro do Fome Zero e, quanto ao segundo, pesava o acordo selado com Ciro Gomes (PPS/PSB).

Além disso, havia também o receio de que a SUDENE, em vias de recriação, voltasse às mãos do PMDB e, como isso, o governo se visse às voltas com escândalos e denúncias de corrupção. Não é possível esquecer aqui das trocas de acusações entre os Senadores Jader Barbalho e Antônio Carlos de Magalhães que acabaram respingando sobre Fernando Bezerra, fatores que foram determinantes para que FHC decidisse extinguir as duas Superintendências.

Assim, apesar dos sinais emitidos, a relação do governo com o PMDB continuou a se dar por meio dos senadores filiados à sigla e por meio do apoio das bancadas estaduais do partido no interior da Câmara. Chegou-se a um acordo em que o PMDB receberia cargos do segundo escalão e algumas outras posições de liderança no interior do Congresso. As

---

<sup>113</sup> A reportagem pode ser lida na íntegra em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2402200311.htm>

concessões vieram com a promessa de um Ministério caso o partido ajudasse o governo nas votações da PEC da previdência na Câmara e no Senado.

O presidente do PT, José Genoíno, comemorou ontem o acordo fechado com o PMDB e disse que com o partido “integrando a base de apoio” o governo terá a “maioria” sólida no Congresso para a aprovação das reformas tributárias e previdenciárias. E apesar de Genoíno negar a distribuição de cargos ao PMDB, um dirigente do partido afirmou que “Os Senadores do PMDB já estão com a vida resolvida”. [...] É diante disso que o Senador José Sarney (PMDB-AP) emplacou Silas Rondeau da presidência da Eletronorte, além de manter o comando do Departamento de Infraestrutura de Transportes (DNIT) e do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) no Maranhão. O Senador Maguito Vilela (PMDB-GO) conseguiu nomear Rui Gomide para a coordenação da Fundação Nacional de Saúde (FUNASA); seu colega José Maranhão (PMDB-PB) ganhou uma gerência do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Renováveis (IBAMA) e o senador Mão Santa (PMDB-PI) acertou a nomeação de Esdras Nogueira para presidir a Companhia de Eletricidade do Piauí (Cepisa). Segundo o cardeal peemedebista, os agrados não pararam por aí. Renan Calheiros, por exemplo, já teria conseguido derrubar a prefeita de Maceió, Kátia Born (PSB), na briga pelo comando da Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU) no Estado. Isto, além de acertos para manter cargos na Companhia de Energia de Alagoas (Ceal) e fazer indicações nos Correios e Ibama. (Jornal *O Estado de São Paulo*, 10 de maio de 2003)<sup>114</sup>

No interior da Câmara dos Deputados, para além dos cargos de segundo escalão, o governo acertou com o PMDB alguns postos importantes dentro da casa. O PMDB na Câmara também teria seu espaço garantido em funções de relevância. O primeiro sinal foi a escolha do deputado Osmar Serraglio (PMDB-PR), ligado ao governador Roberto Requião, para a relatoria da reforma tributária na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) na Câmara.

E foi assim que, provisoriamente, Lula (PT) resolveu o dilema da necessidade do apoio do PMDB. Em agosto de 2003, 49, do total de 68 deputados da sigla, votaram pela aprovação da PEC da Previdência<sup>115</sup>. No senado, 9 do total de 11 senadores do PMDB também votaram pela aprovação da PEC<sup>116</sup>, em novembro do mesmo ano. Se por um lado o PMDB cumpriu o acordo com Lula e garantiu ao presidente a vitória na aprovação

---

<sup>114</sup> A reportagem pode ser lida na íntegra em: <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20030510-40016-nac-9-pol-a10-not/busca/PMDB>

<sup>115</sup> O resultado da votação pode ser acessado em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/chamadaExterna.html?link=http://www.camara.gov.br/internet/votacao/mostraVotacao.asp?ideVotacao=1940>

<sup>116</sup> O resultado da votação pode ser acessado em: [https://www25.senado.leg.br/pt\\_BR/web/atividade/materias/-/materia/60903/votacoes](https://www25.senado.leg.br/pt_BR/web/atividade/materias/-/materia/60903/votacoes)

da PEC da Previdência<sup>117</sup>, faltava agora, o presidente cumprir com sua palavra e entregar à sigla alguma pasta ministerial.

Apesar de Lula cumprir sua promessa é preciso aqui pontuar que as divisões e divergências internas entre o PMDB da Câmara e o PMDB do Senado não foram resolvidas. Enquanto os senadores, liderados principalmente por José Sarney (PMDB-AO) e por Renan Calheiros (PMDB-AL), anunciavam publicamente seu apoio ao governo, manifestando a intenção de integrar formalmente a base aliada de Lula, Michel Temer (PMDB-SP), líder do partido na Câmara, defendia que a legenda deveria manter sua independência<sup>118</sup>. Grande parte das negociações na casa eram intermediadas por Antônio Palocci (PT), então ministro da Fazenda de Lula (PALOCCI, 2007).

Como o apoio do PMDB na Câmara era volátil e incerto – havia deputados que ora votavam com o governo e ora votavam contra – Lula decidiu firmar o acordo para a distribuição das pastas ministeriais com o PMDB do Senado. A princípio os senadores reivindicavam o Ministério da Previdência Social e o Ministério das Cidades. Em acordo com Sarney (PMDB-AP) e Renan Calheiros (PMDB-AL) Lula prometeu que, após resolver a questão da centralização das políticas sociais em uma única pasta ministerial – que como vimos veio a ser a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – anunciaria ainda em janeiro de 2004 as pastas ministeriais a serem concedidas ao PMDB do Senado.

A decisão que surpreendeu a todos, no entanto, é que Lula resolveu também recompensar a facção do PMDB da Câmara que, liderada pelo deputado Eunício de Oliveira (PMDB-CE), líder do partido na casa e que lhe havia garantido os votos necessários para aprovar a reforma da previdência. O PMDB de Eunício, se pode-se dizer dessa forma, acabou sendo brindado com o Ministério da Previdência Social e o Ministério das Comunicações. Coube ao próprio Eunício Oliveira (PMDB-CE) assumir o comando dessa última, enquanto a Previdência ficou nas mãos do senador Almir Francisco Lando (PMDB-RO). (Jornal, *O Estado de São Paulo*, 24 de janeiro de 2004)<sup>119</sup>.

---

<sup>117</sup> Sobre esse ponto, é importante constar aqui que o PT enfrentou resistências para a aprovação da Reforma da Previdência. Na ocasião, quatro membros do PT foram expulsos após votarem contra a aprovação da reforma. A senadora Heloísa Helena e os deputados João Fontes, João Batista Araújo e Luciana Genro. É a partir dessa dissidência que nasce o PSOL. Para além de conflitos internos na sigla, o PT ainda precisou do apoio de partidos da oposição, como PFL e PSDB, para aprovar a reforma.

<sup>118</sup> <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1811200407.htm>

<sup>119</sup> A reportagem pode ser lida na íntegra em: <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20040124-40275-nac-4-pol-a4-not/busca/Previd%C3%A2ncia+minist%C3%A9rio>

Apesar das pastas não terem agradado inteiramente o PMDB, o grupo de parlamentares que era favorável a entrada do partido na base aliada declarou que compreendia a decisão do presidente, embora acreditassem que posteriormente, sobretudo se Reforma Tributária<sup>120</sup> fosse aprovada, Lula faria novas concessões para ter o apoio sistemático do partido. Somente com demonstrações concretas de parte a parte seria possível aparar as arestas e dar cabo da desconfiança.

A decisão de última hora de Lula colocar o Ministério das Comunicações e o Ministério da Previdência sob o comando do PMDB não agradou totalmente ao partido. Alguns deputados e senadores esperavam que Lula renunciasse ao Ministério das Cidades para o partido. Em contrapartida, Lula voltou a afirmar seu compromisso e o do PT com os programas sociais que estão em fase de implementação. De acordo com as declarações do presidente, agora mais do que nunca, é importante que sua equipe se mantenha em suas posições e unida para o início da implementação das principais políticas sociais do governo. (Jornal *O Estado de São Paulo*, 24 de janeiro de 2004)<sup>121</sup>

A eclosão do escândalo do Mensalão agitou o ambiente e pôs fim à calma que havia permitido que governo e PMDB da Câmara acertassem os ponteiros. A abertura da Comissão de Inquérito Parlamentar dos Correios, que, posteriormente, deu origem ao escândalo no Mensalão<sup>122</sup>, fez com que Lula acelerasse o passo e e já em junho de 2005, resolvesse que era hora de oficializar a entrada do PMDB na base aliada do governo. Em verdade, para evitar o avanço das investigações e a eventual abertura de um processo de *impeachment*, Lula foi adiante, aceitando que seria necessário ampliar o espaço a ser concedido ao partido na Esplanada dos Ministérios.

Pressionado, ao contrário do que ocorrera anteriormente, Lula não viu maiores problemas em abrir mão do Ministério da Saúde, do Ministério de Minas e Energia e até mesmo do Ministério da Integração Nacional ou das Cidades. E, para além de oferecer ao PMDB

---

<sup>120</sup> PEC 228/2004 que pode ser consultada em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=150410>

<sup>121</sup> A reportagem pode ser lida na íntegra em: <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20040124-40275-nac-4-pol-a4-not/busca/Previd%C3%AAncia+minist%C3%A9rio>

<sup>122</sup> O escândalo consistiu nos repasses de fundos de empresas, que faziam doações ao Partido dos Trabalhadores (PT) para conquistar o apoio de políticos. O esquema de corrupção começou em 2002 e só em 2005 foi descoberto, por meio de uma gravação secreta. Nela, Maurício Marinho – na época chefe do departamento de Contratação dos Correios foi flagrado recebendo propina de três mil reais em nome do Deputado Federal Roberto Jefferson (PTB). Depois de o vídeo ter sido divulgado, Marinho fez uma delação sobre os detalhes do Mensalão – que envolvia não apenas os Correios e o PTB, mas também o PT e o PMDB. Logo após o flagrante, Jefferson também delatou todo o esquema de corrupção. Ele disse que Delúbio Soares, o então tesoureiro do PT, destinava uma mesada trinta mil reais para congressistas apoiarem o governo Lula.

pastas ministeriais de grande importância política, o governo deixou claro que as lideranças peemedebistas teriam total controle sobre os recursos e a definição das políticas públicas das pastas ministeriais que viesse a ocupar.

Em mais um movimento para tentar superar a maior crise política de seu governo, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva ofereceu ontem quatro ministérios de peso ao PMDB: Minas e Energia, Integração Nacional, Saúde e Cidades. Citou até o nome de Silas Rondeau, presidente da Eletronorte, para as Minas e Energia. [...] Lula julga o PMDB vital para aumentar a sua proteção no Congresso, onde há investigações parlamentares sobre acusações de corrupção ao governo -CPI dos Correios e o caso do "mensalão". O PMDB tem a maior bancada do Senado (23) e a segunda da Câmara (85 deputados). [...] Lula disse que a ampliação do espaço do PMDB não significaria compromisso com sua eventual reeleição. Ou seja, é uma oferta para atravessar o período mais duro da crise no Congresso. "O presidente da República enfatizou a necessidade de o PMDB participar mais amplamente do governo e disse que o partido era indispensável para a tranquilidade institucional do país", afirmou Temer. "Ficou subentendido que viriam ministérios de razoável potencial governativo. Ao ressaltar que o partido vai comandar "por inteiro" as eventuais pastas que assumir, Temer faz referência a outra queixa frequente dos aliados: o aparelhamento da máquina pública pelo PT, ou seja, o partido assume um ministério, mas não manda nele de fato porque os cargos de segundo e terceiro escalão são ocupados por petistas. (Jornal, *Folha de São Paulo*, 25 de junho de 2005)<sup>123</sup>

E foi assim que o PMDB, ainda em julho de 2005, assumiu o comando do Ministério de Minas e Energia com a nomeação de Silas Rondeau (PMDB), enquanto Saraiva Felipe (PMDB-MG) assumiu o comando do Ministério da Saúde.

Ex-presidente da Eletrobrás, Silas Rondeau conhecia a fundo o funcionamento da área e de seus possíveis usos para a máquina do partido. Já o acesso ao Ministério da Saúde, dava a chance ao PMDB de, finalmente, controlar alguma política social de cunho mais eleitoral. Ainda, como veremos adiante, o PMDB recusou o comando do Ministério da Integração Nacional, devido ao fato de a SUDENE ainda estar em fase de recriação.

Assim, até o final do primeiro mandato de Lula, o PMDB ficou com o controle de quatro pastas ministeriais: Ministério das Comunicações, Ministério da Previdência, Ministério de Minas e Energia e Ministério da Saúde. Tal equilíbrio de forças só viria a ser alterado, após a vitória de Lula nas eleições presidenciais de 2006.

---

<sup>123</sup> A reportagem pode ser lida na íntegra em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2506200502.htm>

### **3. O segundo governo de Lula: PMDB ganha mais espaço, mas Lula ainda mantém a centralização.**

#### **3.1 O nordeste das eleições presidenciais de 2006: efetividade da centralização dos programas sociais.**

O mensalão afetou a popularidade de Lula, levantando dúvidas sobre as chances de o mesmo ser reeleito. Se em março de 2005, o então ministro da Casa Civil, José Dirceu (PT), dava a reeleição como certa, três meses depois, na comemoração dos 25 anos do partido, o clima era outro. A possibilidade de uma derrota entrou no radar dos dirigentes do partido. O comportamento do próprio presidente gerou suspeitas de que ele poderia não concorrer a um segundo mandato. Publicamente, ao menos, o Presidente não confirmava que seria candidato. De acordo com o jornal *O Estado de São Paulo*, somente em outubro Lula passou a dar sinais de que tentaria a reeleição.

No governo não há mais dúvidas de que Lula será candidato à reeleição. Mesmo com a perda de popularidade na opinião pública, o presidente estabilizou seu desempenho e não caiu mais na última pesquisa de avaliação de imagem do Ibope. Em preparação para as críticas pesadas que certamente sofrerá durante a campanha eleitoral, Lula e o PT começam também a imaginar o que seria o discurso de resposta. O principal mote será realçar os resultados da economia, onde os bons indicadores serão usados à exaustão. (Jornal *O Estado de São Paulo*, 2 de outubro de 2005)<sup>124</sup>

Como se sabe, de fato, Luiz Inácio Lula da Silva (PT) foi candidato à presidência em 2006. Em seu programa de governo, o presidente reafirmou o compromisso de seu governo com a manutenção e ampliação dos principais programas sociais para o combate à fome e a seca. Após o sucesso do Bolsa Família, Lula agora prometia a implementação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar, a expansão do Luz para Todos, o início das obras de Transposição do Rio São Francisco, a ampliação do sistema de distribuição de cisternas e, finalmente, aprovação e retomada da SUDENE (SILVA, 2006).

Principal adversário de Lula, Geraldo Alckmin, candidato pelo PSDB, afirmava em seu programa de governo que o nordeste precisava de uma política permanente de combate à seca no semiárido e concordava com a necessidade da recriação da SUDENE. E,

---

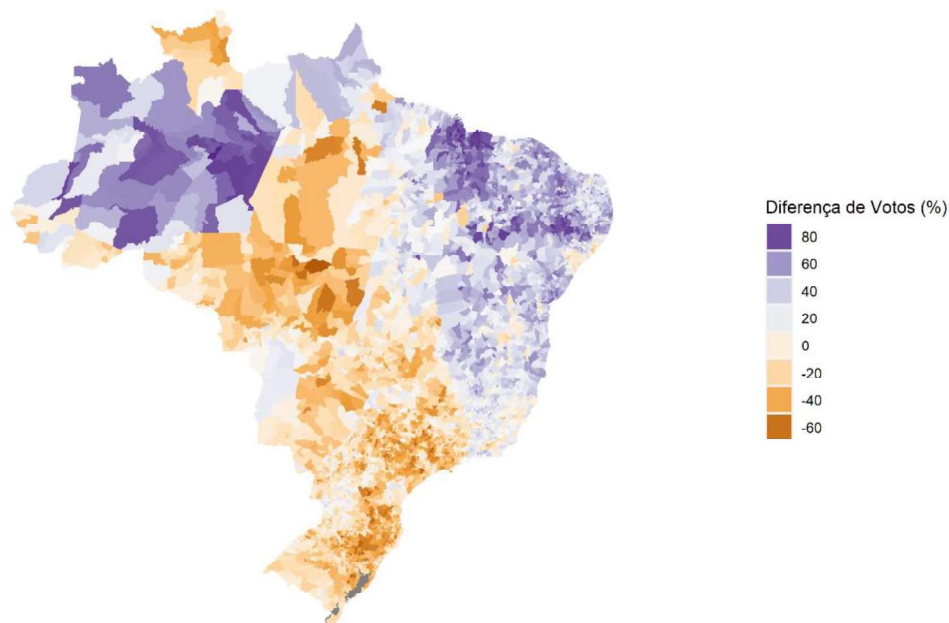
<sup>124</sup> A reportagem pode ser lida na íntegra em: <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20051002-40892-spo-8-pol-a8-not/busca/reelei%C3%A7%C3%A3o+Lula>

Diferente de Lula, Alckmin (PSDB) afirmava que esses objetivos só seriam alcançados com o desenvolvimento econômico da região. A principal ideia e proposta do candidato era a de criar cidades polos para atrair investimentos a serem aplicados nas cidades mais pobres. A construção de uma refinaria da Petrobrás em Pernambuco serviria de combustível para essas ações. Alckmin também se colocou totalmente contra a transposição do Rio São Francisco, propondo obras atreladas à irrigação e à agricultura para melhorar o abastecimento e fornecimento de água na região. Ou seja, o programa do tucano não divergia do apresentado pelo partido em 1994 e 1998. A oposição, ao menos em um primeiro momento, parece não ter se dado conta das inovações introduzidas pelo governo Lula.

O padrão da distribuição de votos na eleição presidencial de 2006 discrepa das anteriores. Pela primeira vez desde a redemocratização, o desempenho dos candidatos ganha uma dimensão regional (e, portanto, social) clara. Ao contrário do que ocorrera em 2002, Lula não vence em todas as regiões do país. Os mapas a seguir apresentam a diferença na porcentagem de votos obtidas por Lula (PT) e por Geraldo Alckmin (PSDB), no primeiro turno das eleições de 2006. Em um primeiro olhar destaca-se que do total de 1794 municípios nordestinos, Lula (PT) obteve vantagem eleitoral sobre Geraldo Alckmin (PSDB) em 1710, ou seja, em mais de 95% dos municípios da região. As políticas sociais voltadas para a região surtiram efeito eleitoral inegável.



**Figura 5: Mapa da diferença de votos entre PT e PSDB para presidente  
1º turno Eleições Gerais de 2006**



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do TSE

No primeiro turno, o candidato do PT obteve suas maiores vantagens eleitorais na região Nordeste e Norte do país. E, diferente do primeiro turno das eleições de 2002, Lula não obteve vantagens eleitorais sobre o candidato do PSDB nas regiões Centro-Oeste, Sudeste e no Sul. Conforme os dados da tabela 22, para além de Lula ter obtido resultados melhores do que Alckmin (PSDB) em 95% dos municípios da região nordeste, a média da diferença de votos entre os dois candidatos ultrapassou os 42%. Na região norte o desempenho do petista também foi melhor, com uma média 16% da diferença de votos e com a vitória sobre Alckmin em 69% dos municípios.

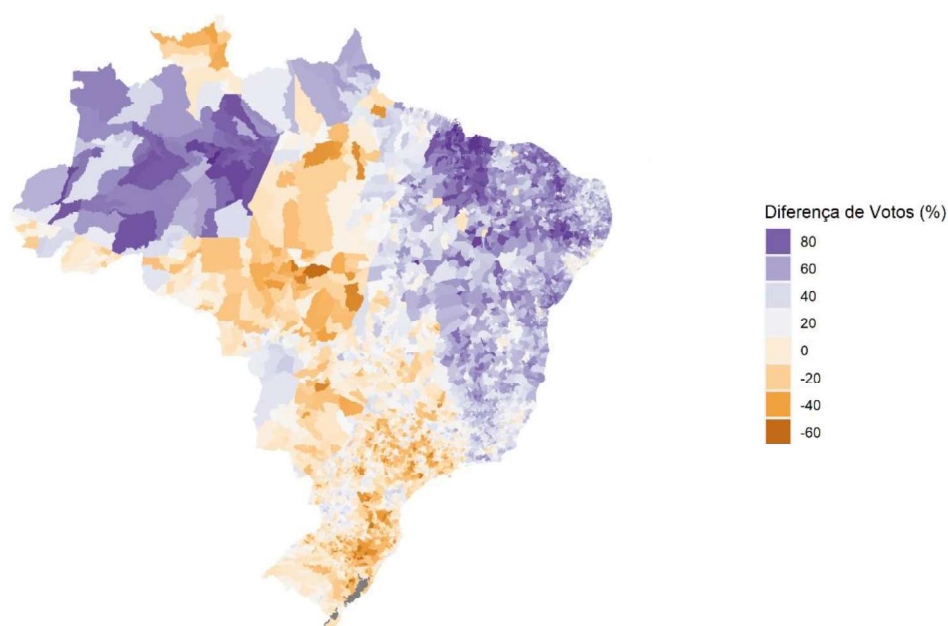
**Tabela 22: Diferença de votos e municípios em que Lula venceu no 1º turno das eleições de 2006**

| Região       | Média da Diferença de Votos | % de Municípios em que Lula obteve mais votos que Alckmin (PSDB) |
|--------------|-----------------------------|--|
| Centro-Oeste | -16%                        | 20%  |
| Nordeste     | 43%                         | 95%  |
| Norte        | 16%                         | 69%  |
| Sudeste      | -4%                         | 46%  |
| Sul          | -18%                        | 19%  |

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do TSE

No geral a diferença entre os votos de Luiz Inácio Lula da Silva (PT) e Geraldo Alckmin (PSDB) no primeiro turno das eleições de 2006 foi de 6,97 %, Lula ficou com 48, 61% dos votos válidos e Alckmin com 41,67%. No segundo turno, o candidato petista aumentou a vantagem sobre seu adversário e venceu as eleições com 60,83%. A figura 6 adiante apresenta dada a distribuição da diferença de votos entre Lula e Alckmin para o segundo turno das eleições de 2006.

**Figura 6: Mapa da diferença de votos entre PT e PSDB para presidente 2º turno Eleições Gerais de 2006**



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do TSE

No segundo das eleições de 2006, a vantagem de Lula (PT) sobre Geraldo Alckmin (PSDB) aumentou ainda mais. No nordeste, 1776 municípios, 66 municípios a mais do que no primeiro turno, deram mais votos para o candidato do PT do que para o candidato do PSDB. Conforme os dados da tabela 23 em todas as regiões do país, no segundo turno, com exceção da região sul, a maioria dos municípios garantiram a vitória de Lula sob Alckmin.

**Tabela 23 Diferença de votos e municípios em que Lula venceu no 1º turno das eleições de 2006**

| Região       | Média da Diferença de Votos | % de Municípios em que Lula obteve mais votos que Geraldo Alckmin |
|--------------|-----------------------------|---|
| Centro-Oeste | 1%                          | 53%   |
| Nordeste     | 56%                         | 99%   |
| Norte        | 29%                         | 84%   |
| Sudeste      | 15%                         | 67%   |
| Sul          | -5%                         | 41%   |

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do TSE

Na região centro-oeste a diferença de 1% dos votos entre os candidatos indica que na região e escolha dos eleitores entre o candidato do PT ou o candidato do PSDB foi mais acirrada. Já na região sudeste, o desempenho do PT foi melhor. O que pode indicar que os eleitores da região não queriam Alckmin e transferiram os votos em outros candidatos<sup>125</sup> do primeiro turno para Lula. Por fim, destaca-se, novamente aqui, o desempenho de Lula no segundo turno na região nordeste. 99% dos municípios garantiram a vitória ao candidato petista, com uma média de diferença de votos superior a 56%.

Nos anos subsequentes às eleições de 2006, uma gama de pesquisadores buscou explorar e explicar os principais fatores da mudança do apoio eleitoral ao PT entre as eleições de 2002 e 2006. Os pioneiros apresentarem uma proposta de explicação foram Hunter e Power (2007) que observaram a correlação negativa entre o ganho de votos do PT e IDH estadual. A votação em Lula, portanto, cresceu mais quanto pior os indicadores sociais do estado. Os autores foram os primeiros a destacar a importância que programa de transferência de renda condicionada, o Bolsa Família, para explicar o crescimento eleitoral do PT no nordeste.

Posteriormente, Zucco (2008; 2013) testou empiricamente a hipótese levantada por Hunter e Power, mostrando, que, de fato a votação maior de Lula em municípios com menor IDH, sobretudo na região norte e nordeste do país, estava associada com a distribuição do Bolsa Família. Soares e Terron (2008), aplicando metodologias associadas com a geografia espacial do voto chegam a conclusões análogas, ressaltando que a

<sup>125</sup> Participaram das eleições para a Presidência da República no primeiro turno das eleições de 2006 os seguintes candidatos: Ana Maria Rangel (PRP), Cristovam Buarque (PDT), Geraldo Alckmin (PSDB), Heloísa Helena (PSOL), José Maria Eymael (PSDC), Luciano Bivar (PSL) e Luiz Inácio Lula da Silva (PT)

concentração dos votos nos municípios menos populosos, mais pobres e onde o Bolsa Família mais se fazia presente.

A importância do Bolsa Família para a eleição de Lula no nordeste, obviamente, não pode ser descartada. Entretanto, como mostrado anteriormente, o Bolsa Família foi apenas uma das muitas políticas implementadas com foco na região nordeste e seus problemas sociais seculares. A importância do programa de construção de cisternas e da eletrificação dos municípios mais pobres devem ser adicionados à equação. Além disto, outro aspecto frisado anteriormente merece menção especial, a saber, o PT manteve essas políticas sob seu controle estrito, abrigando-as, inicialmente, em uma secretaria especial diretamente vinculada a Presidência e, em um segundo momento, em um Ministério que permaneceu em suas mãos.

**Tabela 24: Tamanho das Bancadas partidárias do PMDB e do PT na Câmara dos Deputados nos estados nordestinos no início da 53ª Legislatura<sup>126</sup> e governadores eleitos**

| UF                  | Quantidade Cadeiras CD 2006 |    | Taxa de manutenção |      | Governador 2006 | Governador anterior (2002) |
|---------------------|-----------------------------|----|--------------------|------|-----------------|----------------------------|
|                     | PMDB                        | PT | PMDB               | PT   |                 |                            |
| Alagoas             | 3                           | 0  | 33%                | 0%   | PSDB            | PSDB                       |
| Bahia               | 1                           | 8  | 100%               | 88%  | PT              | PFL                        |
| Ceará               | 6                           | 4  | 67%                | 25%  | PSB             | PSB                        |
| Maranhão            | 3                           | 1  | 100%               | 100% | PDT             | PMDB                       |
| Paraíba             | 3                           | 1  | 33%                | 100% | PSDB            | PSB                        |
| Pernambuco          | 3                           | 5  | 33%                | 60%  | PSB             | PSB                        |
| Piauí               | 2                           | 2  | 50%                | 50%  | PT              | PSB                        |
| Rio Grande do Norte | 1                           | 1  | 100%               | 100% | PSB             | DEM                        |
| Sergipe             | 0                           | 1  | 0%                 | 0%   | PT              | PT                         |

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do TSE

Como veremos adiante, a bancada do PT na Câmara dos Deputados e na região nordeste aumentou, contudo tal qual no governo de FHC, a manutenção dos parlamentares do PT e do PMDB na região não parece guardar uma relação direta com o comando de políticas para a região e com a reeleição de políticos. Outro ponto a ser destacado é que as alianças políticas construídas entre PT e PSB para a eleição dos governos estaduais surtiu efeitos. Onde o PT decidiu não lançar candidatos a governador, o PSB lançou e contou com o apoio do partido de Lula e vice-versa. Novamente, as alianças locais mostraram-se ser

<sup>126</sup> A data considerada para calcular a quantidade de Deputados e Senadores por estados e partidos foi a de 01/02/2007, quando a 53ª legislatura teve oficialmente início.

um elemento essencial para garantir não só a reeleição presidencial, como também a presença dos partidos na região.

Dito isso, é fato que não podemos determinar, na mesma direção colocada por Limongi e Guarnieri (2015), qual teria sido o desempenho de Lula no nordeste, caso o Bolsa Família, o Um Milhão de Cisternas e o Luz para Todos não tivessem sido implementados ainda no primeiro mandato do petista. Contudo, também não podemos deixar de lado o fato de que em seu segundo mandato, Lula não só manteve a gerência de tais programas em suas mãos, como também procurou ampliá-los. A racionalidade dos atores políticos é bem clara nessa situação: por que gastar energia, resolver conflitos internos com outras forças partidárias, passar anos do mandato implementando as políticas para, ao final, não esperar nenhum retorno eleitoral?

Como veremos adiante, em seu segundo mandato, apesar de ter que dar maior espaço para outras legendas partidárias para construir sua coalizão de governo, o PT não renunciou ao controle sobre os ministérios responsáveis por essas políticas sociais.

### **3.2 Os conflitos e as disputas para a formação da primeira coalizão de Lula no segundo mandato**

Diferente de seu primeiro mandato e às vésperas do segundo turno das eleições, Lula (PT) já negociava com o PMDB a entrada oficial do partido para a coalizão de governo. De modo a evitar novas dificuldades e desgastes das negociações com a sigla, tal como durante o período anterior, de 2003 a 2006, Lula teria antecipado o convite formal para o partido participar da base aliada do futuro governo, após o PMDB ter eleito 89 deputados, se tornando, assim, a maior bancada para a legislatura de 2007.

De acordo com as declarações de lideranças peemedebistas, o partido em sua totalidade, e não apenas em frações, apoiaria Lula em seu segundo mandato. Tanto o PT, quanto o PMDB selaram um compromisso: enquanto o PMDB garantiria o total apoio para as reformas tributárias, política e econômica de Lula (PT), o presidente se comprometia a criar um conselho político de partidos aliados para o acompanhamento das ações do governo e a aumentar a participação do partido nos ministérios.

A cena do acordo entre PT e PMDB seria considerada impossível há alguns meses, quando o próprio Quéricia, além de Temer, Rigotto e Luiz Henrique eram contra a participação do PMDB no governo Lula e defendiam uma candidatura própria à presidência da República, contra a aliança de Renan e Sarney com Lula. Temer chegou a apoiar Geraldo Alckmin, candidato do PSDB à presidência, no segundo turno. Mas, convidado para uma reunião com Lula após as eleições, o presidente do partido recuou e deu sinais de que aceitaria defender o apoio do PMDB ao governo. [...] O acordo entre as siglas partidárias deu origem a um documento onde Lula pede aos aliados compromisso com reforma política, com reforma tributária (com redução gradual de impostos), com política econômica que leve o país ao crescimento de 5% ao ano, com diminuição das despesas correntes, fortalecimento dos estados - incluindo a segurança pública - e com criação de um conselho político de partidos aliados para acompanhar as ações do governo. Temer ressaltou que o partido aprovou a coalizão, mas fiscalizará o cumprimento dos compromissos assumidos por Lula. O presidente do partido ressaltou ainda que o PMDB não discutirá agora cargos no próximo governo. Temer evita entrar no assunto neste momento porque sabe que a briga por ministérios será o próximo embate interno do partido. (Portal de notícias *GI*, 30 de novembro de 2006)<sup>127</sup>

Se por um lado, o acordo com o PMDB garantiria parte importante da maioria legislativa que Lula pretendia obter, por outro lado as condições impostas no acordo diminuiriam a concentração e o comando do PT sob as pastas ministeriais. Como Michel Temer (PMDB-SP) bem antecipara nas negociações, a distribuição das pastas ministeriais seria outro ponto de discussões e conflitos com o presidente.

Além das acomodações e reivindicações que o PMDB fazia, o PT ainda precisava acomodar os interesses e desejos dos demais partidos que dariam continuidade à base governista na passagem de um governo para o outro. As bancadas do PT e do PMDB, juntas, garantiriam 172 votos ao governo, Lula queria evitar os desgastes do primeiro governo e formar, finalmente, uma base sólida e estável de apoio. Assim, como os dados da tabela 25 indicam, o PT precisaria e decidiu dividir seus ministérios com outros 7 partidos. Se Lula começou seu primeiro mandato com um governo de coalizão minoritário, a experiência passada parece ter ensinado ao partido que era necessário contar com uma coalizão que lhe garantisse uma maioria sólida para governar.<sup>128</sup>

---

<sup>127</sup> A reportagem pode ser lida na íntegra em: <https://g1.globo.com/Noticias/Politica/0..AA1370004-5601.00-PMDB+APROVA+PARTICIPACAO+NO+GOVERNO+DE+COALIZAO+DE+LULA.html>

<sup>128</sup> Para a aprovação das PECs são necessários 2/3 dos parlamentares, ou seja, 308 deputados.

**Tabela 25: Partidos da base aliada de Lula e a quantidade de cadeiras no interior da Câmara dos Deputados (2007)<sup>129</sup>**

| <b>Partido</b>    | <b>Quantidade de cadeiras na Câmara dos Deputados</b> |
|-------------------|---|
| PMDB              | 89  |
| PT                | 83  |
| PP                | 41  |
| PR <sup>130</sup> | 34  |
| PSB               | 28  |
| PDT               | 23  |
| PTB               | 21  |
| PcdoB             | 13  |
| PDT               | 23  |
| Total             | 355   |

Fonte: Banco de dados do Legislativo do Cebrap

Com a incorporação do PMDB e a garantia de que a sigla partidária teria em suas mãos o controle demais ministérios, outros partidos, sobretudo o PP e o PR começaram a pressionar o presidente para obterem mais espaço no primeiro escalão. O PTB assumiu a secretaria de relações institucionais e o PDT ficou com o Ministério do Trabalho e Emprego, o PCdoB e o PSB mantiveram seus antigos ministérios, o Ministério dos Esportes e o Ministério da Ciência e Tecnologia, respectivamente.

A disputa agora parecia ser entre PMDB, PP, PR, PSB e o próprio PT pelas pastas remanescentes. Comunicações e Minas e Energia já eram dados como certo, permaneceriam nas mãos do PMDB do Senado. Faltava ainda, resolver algumas disputas, entre elas envolvendo, novamente, o Ministério da Integração Nacional. O PSB pretendia manter o controle sobre a pasta<sup>131</sup> que atraía a atenção do PP e do PR pela sua importância em termos de recursos e penetração.

<sup>129</sup> A data considerada para calcular a quantidade de Deputados partidos foi a de 01/02/2007, quando a 53ª legislatura teve oficialmente início.

<sup>130</sup> O PL (Partido Liberal) passou a adotar a sigla PR (Partido da República) após fusão com o PRONA (Partido de Reedificação da Ordem Nacional) em 06/02/2007.

<sup>131</sup> <https://www.estadao.com.br/politica/psb-quer-ciencia-e-tecnologia-e-integracao-nacional/>

Sobre a demora e incertezas de Lula quanto a distribuição das pastas ministeriais, Geddel Vieira, do PMDB, foi enfático: “Todos querem o Ministério da Integração nacional por conta das obras que esse Ministério realiza no nordeste. O Lula sabe da importância que essa pasta ministerial tem para o PMDB. Nós temos 28 deputados e 11 senadores pela região. Não é justo que a pasta vá para o comando de outros partidos que sequer tem números e quadros na região”. O Deputado fez referência ao PP e PR que também entraram na briga para o comando do Ministério. Para além da Integração Nacional, cota que seria do PMDB da Câmara, o partido também negocia o Ministério da Previdência ou o Ministério da Agricultura. (Jornal *O Estado de São Paulo*, 02 de março de 2007)<sup>132</sup>

Os argumentos de Geddel Vieira, deputado federal eleito pela Bahia, eram realistas, apontando para o que efetivamente importa, o número de cadeiras na Câmara. O PP e o PR só contavam com 9 deputados federais cada, eleitos no nordeste. No Senado, enquanto o PP não possuía nenhum representante eleito pela região, o PR contava com apenas um senador na Bahia. Conforme os dados da tabela, dentre os partidos da base aliada de Lula, PMDB, PSB e o próprio PT é que dispunham da maior proporção de deputados na região. Logo, se Lula decidisse levar em consideração o peso das bancadas partidárias no nordeste, a disputa pela pasta da Integração Nacional deveria ficar entre PSB e PMDB.

**Tabela 26: Tamanho das Bancadas partidárias do PFL, PMDB, PSDB, PT, PSB, PP e PR na Câmara dos Deputados e nos estados nordestinos no início da 53ª Legislatura<sup>133</sup>**

| UF                          | PFL        | PMDB       | PP         | PR         | PSB        | PSDB       | PT         |
|-----------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Alagoas                     | 2          | 3          | 1          | 1          | 1          | 0          | 0          |
| Bahia                       | 13         | 1          | 3          | 3          | 1          | 2          | 8          |
| Ceará                       | 0          | 6          | 2          | 1          | 2          | 5          | 4          |
| Maranhão                    | 2          | 3          | 0          | 0          | 2          | 4          | 1          |
| Paraíba                     | 1          | 3          | 0          | 2          | 2          | 2          | 1          |
| Pernambuco                  | 3          | 3          | 1          | 1          | 3          | 2          | 5          |
| Piauí                       | 2          | 2          | 1          | 0          | 0          | 1          | 2          |
| Rio Grande do Norte         | 1          | 1          | 1          | 1          | 2          | 0          | 1          |
| Sergipe                     | 3          | 0          | 0          | 0          | 1          | 1          | 1          |
| <b>Total Bancada NE</b>     | <b>27</b>  | <b>22</b>  | <b>9</b>   | <b>9</b>   | <b>14</b>  | <b>17</b>  | <b>23</b>  |
| <b>Total Bancada Câmara</b> | <b>65</b>  | <b>90</b>  | <b>41</b>  | <b>27</b>  | <b>27</b>  | <b>65</b>  | <b>83</b>  |
| <b>%Bancada NE</b>          | <b>42%</b> | <b>24%</b> | <b>22%</b> | <b>33%</b> | <b>52%</b> | <b>26%</b> | <b>28%</b> |

Fonte: Banco de dados do Legislativo do Cebrap

<sup>132</sup> A reportagem pode ser lida na íntegra em: <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20070302-41408-spo-2-opi-a2-not/busca/Minist%C3%A9rio+Nacional>

<sup>133</sup> A data considerada para calcular a quantidade de Deputados partidos foi a de 01/02/2007, quando a 53ª legislatura teve oficialmente início.



Em negociação travada com representantes do PMDB, PSB, PP e PR, Lula decidiu dar o comando da Integração Nacional para o PMDB, enquanto prometeu para o PSB a criação e acomodação do partido da Secretaria dos Portos – secretaria que receberia o *status* de ministério e passaria a ser a responsável pelas políticas e diretrizes para o fomento e desenvolvimento da infraestrutura das instalações portuárias nos mares, rios e lagos de todo o território brasileiro (Jornal *O Estado de São Paulo*, 27 de março de 2007) . Para além do comando da secretaria, o PSB manteria consigo, ainda, o Ministério da Ciência e Tecnologia.

As negociações com o PR e com o PP foram mais tranquilas. O PR continuaria a comandar o Ministério dos Transportes. É certo que o partido esperneou em razão do desmatamento sofrido para a criação da Secretaria de Portos. Promessas de liberação de recursos e investimentos em novas obras foram suficientes para acalmar o PR. Quanto ao PP, a pasta das Cidades contentou o partido. Nesse caso, o perdedor direto foi o próprio PT que havia ocupado o Ministério no primeiro mandato. A concessão, diga-se, não era pequena, pois o Ministério das Cidades controlava recursos expressivos e deveria se incumbir da universalização do saneamento – uma das principais políticas sociais e promessas de campanha do governo, envolvendo a parceria com a Caixa Econômica Federal. Se por um lado, Lula começava seu processo de descentralização de algumas políticas, do outro lado o PP ganhava um ministério com muito peso político-eleitoral.

O PMDB saiu fortalecido. Foi o maior ganhador da história, se cabe usar a expressão. Para além de manter o Ministério das Comunicações e o Ministério de Minas e Energia, o partido levou consigo o Ministério da Integração Nacional – em troca o PMDB devolveu a pasta da Previdência – e o Ministério da Agricultura. Esse último, a agremiação partidária teria pleiteado junto à Lula sob o argumento de que o Ministério da Saúde estaria sob o comando do Senado e que era preciso mais uma pasta ministerial para atender as demandas de apoio entre os deputados federais. A verdade, no entanto, é a de que o Ministério da Saúde ficou sob o comando de José Gomes Temporão que apesar de ser filiado ao PMDB, era um homem de confiança e escolhido por Lula<sup>134</sup>.

---

<sup>134</sup> <https://www.estadao.com.br/politica/pmdb-quer-fortalecer-temporao-para-evitar-cobica-do-pt/>

O presidente do PMDB deixou o planalto afirmando que o seu partido fora “integralmente atendido” e garantindo que “a coalizão de governo dará tranquilidade ao governo” no Congresso. A ideia é dar a primeira demonstração dessa unidade em torno de Lula na votação do pedido de suspensão da CPI do Apagão Aéreo na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ)<sup>135</sup> da Câmara. O presidente foi avisado de que, além do relatório do deputado Colbert Martins (PMDB-BA) pelo arquivamento da CPI, o governo terá a seu favor os demais 14 votos do PMDB na CCJ. (Jornal *O Estado de São Paulo*, 15 de março de 2007)<sup>136</sup>

É verdade que com tais divisões, o PT perdia uma das pastas do seu núcleo duro de programas e políticas sociais. Lula abriu mão do Ministério das Cidades que, desde 2003, estiveram sob o seu comando. Por outro lado, não é possível deixar aqui de destacar que o partido continuou a comandar as principais pastas ministeriais atreladas ao carro-chefe de seus programas sociais, como o Ministério da Educação, da Previdência Social (que voltava ao comando do PT, após passar aproximadamente 12 meses sob o comando do PMDB), Desenvolvimento Social e Combate à Fome e das secretarias ligadas à promoção de políticas de igualdade social e de políticas para as mulheres.

Nesse sentido o Programa Bolsa Família e o Programa “Um Milhão de Cisternas” que atendiam, sobretudo, a região nordeste do país, continuaram sob o controle do PT. Quanto ao “Luz para Todos”, apesar de ter ficado sob a responsabilidade do Ministério de Minas e Energia, passou a contar com o comando e fiscalização do PT, após denúncias de corrupção como veremos adiante.

### **3.3 O PMDB com a Integração Nacional e as ações para o Nordeste**

Logo que assumiu o Ministério da Integração Nacional, Geddel Vieira (PMDB-BA) já enfrentou seu primeiro problema. A recriação da SUDENE, apesar de ter sido sancionada em janeiro de 2007, ainda carecia de algumas regulamentações para voltar a funcionar. Além disso, a Transposição do Rio São Francisco, de acordo com as declarações do próprio ministro, precisaria passar pela fase de licitações para as aberturas de contrato o que poderia levar de 6 meses a 1 ano<sup>137</sup>.

---

<sup>135</sup> De fato, o PMDB cumpriu com a promessa. O relator apresentou o parecer pelo arquivamento da CPI e 14 deputados da sigla votaram pela aprovação do parecer. <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito/53a-legislatura-encerradas/cpiaereo>

<sup>136</sup> A reportagem pode ser lida na íntegra em: <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20070315-41421-nac-4-pol-a4-not/busca/Integra%C3%A7%C3%A3o+Nacional>

<sup>137</sup> <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20070429-41466-spo-4-pol-a4-not/busca/Integra%C3%A7%C3%A3o+Nacional>

O maior problema para o PMDB era, no entanto, quanto a recriação da SUDENE. Havia a expectativa do PMDB de que a superintendência pudesse usar de forma livre os recursos disponíveis e previstos.<sup>138</sup> Mas não foi o que aconteceu. Mesmo após ter sido recriada, a destinação e o uso dos recursos da SUDENE ficaram atreladas as decisões do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e ao Ministério da Fazenda, ou seja, aos à área econômica que, portanto, poderia contingenciar os recursos da superintendência. Claramente, isso irritou Geddel Vieira (PMDB-BA) e o PMDB.

Em conversas com técnicos do Ministério da Integração Nacional e com ex-integrantes da pasta e ligados ao PSB, Geddel Vieira (PMDB-BA) não disfarçou sua insatisfação com o início de sua gestão e os primeiros entraves com o governo. Segundo o ministro, Lula teria entregado ao PMDB uma pasta sem as ferramentas necessárias para realizar o que é preciso. “O nordeste precisa de desenvolvimento e queremos agir nessa direção, mas o governo quer controlar tudo. Quem controla tudo, muitas vezes não dá conta de nada”. O ministro estaria se referindo diretamente ao veto do presidente em deixar as receitas do ministério livre do bloqueio – contingenciamento – de verbas. [...] Os deputados do PMDB do nordeste estariam descontentes com o governo (Jornal *O Estado de São Paulo*, 29 de abril de 2007)<sup>139</sup>

Para além dos entraves enfrentados com a SUDENE, a segunda surpresa desagradável enfrentada pelo PMDB à frente da pasta ministerial foi quanto ao comando do Departamento Nacional de Obras de Combate à Seca (DNOCS). Assim que assumiu a pasta, Geddel teria entregado ao governo petista uma lista com indicações para os cargos de segundo escalão do Ministério. Para o DNOCS, um dos principais departamentos da pasta, o líder do partido na Câmara, Henrique Eduardo Alves (PMDB-RS) teria indicado o nome de Elias Fernandes (PMDB-RN). O problema é que o DNOCS estava sob o comando de Eudoro Santana, indicado pelo PT que, por sua vez se recusou a retirar Santana do cargo<sup>140</sup>.

Com isso, o PMDB enfrentava mais uma derrota no interior no ministério. O PT não aprecia disposto a dar a autonomia prometida ao parceiro político. Na CODEVASF a história foi parecida. Luiz Carlos Everton de Farias, indicado o pelo PT, permaneceu no cargo, enquanto o PMDB buscava obter o controle do programa Água para Todos.

---

<sup>138</sup> Aqui é importante pontuar que aprovação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDE), estava ainda condicionada a reforma tributária proposta por Lula ainda no primeiro mandato do governo. De acordo com a proposta, o fundo seria composto por 2% dos recursos do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)

<sup>139</sup> A reportagem pode ser lida na íntegra em: <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20070429-41466-spo-4-pol-a4-not/busca/Integra%C3%A7%C3%A3o+Nacional>

<sup>140</sup> <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20070418-41455-nac-6-pol-a6-not/busca/DNOCS>

Em conversas reservadas, os petistas já protestavam contra o apetite do PMDB, que insiste em ter “porteira fechada” para os cargos e mais recursos do Orçamento e maior visibilidade. [...] Para defender o Planalto com mais vigor, o PMDB, no entanto, espera ser aquinhoado com mais poder na coalizão. “Nós apoiamos o governo, mas é preciso que se acelere o processo de preenchimento de cargos do segundo escalão, para dar mais tranquilidade a base aliada.”, argumentou Geddel Vieira (PMDB-BA). (Jornal, *O Estado de São Paulo*, 09 de maio de 2007)<sup>141</sup>

Sem conseguir controlar as principais secretarias de políticas do ministério, Geddel Vieira (PMDB-BA) ainda tentou, junto a uma parceria com a Agência Nacional das Águas (ANA), levar adiante o programa Água para Todos. A ideia principal, segundo o ministro, era a de levar água para a população que vivia nas margens do Rio São Francisco, através da construção de adutoras. Contudo, tão logo nasceu, a ideia foi vetada pela ministra do Meio Ambiente, Marina Silva (PV-AC), sob a justificativa de que o projeto teria grande impacto ambiental por conta das obras a serem realizadas nas margens do rio.

O fato é que enquanto ficou frente do Ministério da Integração Nacional (2007-2010), Geddel Vieira (PMDB-BA) não conseguiu colocar em prática nenhuma política efetiva para o Nordeste. Entre a execução e as polêmicas na envolvendo as obras da Transposição do Rio São Francisco, o partido ainda teve que lidar com o fato de que novos programas sociais criados durante o segundo mandato não foram vinculados à Integração Nacional.

Esse foi o caso, por exemplo, do lançamento do Programa Territórios da Cidadania, ainda em 2008. O programa foi lançado e vinculado, originalmente, ao Ministério do desenvolvimento Agrário sob o comando do PT. O objetivo do programa era o de levar o desenvolvimento econômico e universalizar ações básicas de cidadania nos municípios rurais com até 50 mil habitantes, com baixo IDH e que apresentassem famílias beneficiárias do Bolsa Família (BRASIL, 2008). Geddel (PMDB-BA) esperava que o programa ficasse abrigado na Integração Nacional, o que, como dito, não ocorreu.

---

<sup>141</sup> A reportagem pode ser lida na íntegra em: <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20070409-41446-spo-4-pol-a4-not/busca/Integra%C3%A7%C3%A3o+Nacional>

Irritado, Geddel Vieira (PMDB-BA), alegou que o governo Lula só enxergaria a si mesmo. “Ninguém floresce a sombra dele, que vai largando os companheiros pelo caminho à base do seu ‘eu não sabia’”. O ministro estranhou a vinculação do programa Territórios da Cidadania ao Ministério da Reforma Agrária: “É no mínimo esquisito que um programa que abrange diferentes regiões fique em outro ministério. Mais uma vez, o PMDB e o Ministério da Integração Nacional estão ficando de fora”. (Jornal *O Estado de São Paulo*, 29 de maio de 2008)<sup>142</sup>

Sem muitas alternativas, o PMDB seguiu quase o mesmo plano de ações e de obras executadas por Ciro Gomes (PPS/PSB) para a região nordeste quando esteve à frente do Ministério da Integração Nacional. Como Ciro, Geddel Vieira (PMDB-BA) em seus dois primeiros anos à frente do ministério, priorizou o investimento e desenvolvimento rural. Isso porque, com a negativa da construção de adutoras para levar água até as comunidades do entorno do Rio São Francisco (ideia inicial do programa ProÁgua), Geddel resolveu priorizar as ações de apoio aos pequenos agricultores do nordeste.

Somente em 2009, o ministro passa a usar os recursos da pasta ministerial com as ações voltadas para a Transposição do Rio São Francisco. Com o processo de licitação das obras realizado entre os anos de 2007 e 2008, Geddel só conseguiu, de fato, começar a tirar do papel as obras nos dois últimos anos de sua gestão.

**Tabela 27: Porcentagem de valores executados por projeto para a região Nordeste no interior do Ministério da Integração Nacional (2007-2010)**

| Programas   | 2007  | 2008  | 2009  | 2010  |
|---|-------|-------|-------|-------|
| Apoio ao Desenvolvimento Rural                      | 87,3% | 91,1% | 44,9% | 5,7%  |
| Construção e recuperação de açudes públicos         | 0,0%  | 0,0%  | 0,0%  | 0,0%  |
| Fortalecimento da Infraestrutura Hídrica            | 9,5%  | 4,3%  | 5,5%  | 48,4% |
| Prevenção e Preparação para Emergências e Desastres | 1,2%  | 1,5%  | 0,5%  | 2,6%  |
| Projetos de Irrigação                               | 1,9%  | 3,1%  | 49,1% | 43,2% |

Fonte: SIOP e Banco de Dados do Orçamento da União do Cebrap

O que chama a atenção é que, apesar do PMDB ter ficado sem o comando da SUDENE e do DNOCS e, por assim dizer, esvaziado de novos projetos e políticas para a região nordeste, Geddel Vieira (PMDB-BA) ainda assim não deixou de usar a máquina pública a seu favor para concorrer às eleições pelo governo baiano em 2010. De acordo com as apurações do Tribunal de Contas da União (TCU), em 2009, mais de 90% das verbas do

<sup>142</sup> A reportagem pode ser lida na íntegra em: <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20080229-41772-spo-7-pol-a7-not/busca/Integra%C3%A7%C3%A3o+Nacional>

Ministério foram empregadas na prevenção de desastres naturais nos municípios baianos<sup>143</sup>. Além disso, as prefeituras comandadas pelo PMDB receberam mais recursos que as demais.

### 3.4 PT continua a centralizar os projetos de combate à fome e à seca no nordeste

No início da formação de sua base aliada e distribuição dos ministérios para o seu segundo mandato, Lula (PT) já dava sinais de que, novamente, tal como no seu primeiro mandato, centralizaria em suas mãos as políticas sociais, sobretudo as políticas voltadas para o combate à seca e a fome na região nordeste. Apesar da entrega do Ministério das Cidades para o PP e do Ministério de Minas e Energia para o PMDB, Lula ainda tinha em mãos o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

No interior do Ministério, o PT manteve ativo os programas Bolsa Família e o programa Um Milhão de Cisternas – programas estes que continuaram a ter grande penetração na região nordeste do país. No que diz respeito ao programa das cisternas, a preocupação do governo passou a ser com o atraso nas obras. A política de construção das cisternas seguiu concentrada no acordo e parceria firmados com a ASA, mas a demora do governo petista em conseguir o financiamento para a execução das obras, acabou por atrasar o cronograma das entregas previstas. Para o segundo mandato, o governo queria resolver essa questão.

O que o governo já fez, reconheça-se, ajudou a melhorar as condições de vida de uma população estimada em cerca de 1 milhão de pessoas. Já foram construídas 221.262 cisternas, de acordo com a reportagem publicada pelo *Valor*. [...] Mas ainda há muito a se fazer. O programa prevê o atendimento de 5 milhões de pessoas. Ou seja, 4 milhões de pessoas que vivem no semiárido ainda esperam a cisterna programada pelo governo. [...] A principal causa dos maus resultados do programa, porém, é o fluxo irregular de verbas do governo. Em outubro venceu um contrato, cuja execução está sendo fiscalizada. Do fim do contrato até o término da fiscalização, nenhuma cisterna foi ou será construída no semiárido. Dos atuais custos com o programa, R\$ 289 milhões, o governo respondeu por 85%. (Jornal *O Estado de São Paulo*, 16 de novembro de 2007)<sup>144</sup>

---

<sup>143</sup> <https://www.estadao.com.br/politica/eleicoes/sob-geddel-ba-foi-privilegiada-imp/>

<sup>144</sup> A reportagem pode ser lida na íntegra em: <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20071116-41667-spo-3-edi-a3-not/busca/cisternas>

De acordo com os dados levantados por Frey (2020) e pela própria ASA, entre 2007 e 2010 o governo conseguiu construir aproximadamente mais de 300 mil cisternas. Contudo, somada as outras 220 mil construídas entre 2003 e 2006, o governo ainda precisava de mais 500 mil cisternas para atingir a meta do 1 milhão<sup>145</sup>. Com o fim do contrato com a FEBRABAN em outubro de 2007, o governo federal passou a ser o principal responsável pelo financiamento das construções das cisternas – fato que explica ainda mais o não cumprimento da meta de 1 milhão de cisternas até o final de 2010.

No que diz respeito ao Bolsa Família, o programa não sofreu alterações de monta e, sim, pequenos ajustes. O principal deles foi referente ao reajuste dos valores da bolsa, bem como da maior fiscalização sobre as famílias beneficiárias. Entre os anos de 2007 e 2010, as ações do governo referente ao Bolsa Família votaram-se muito mais para o mapeamento da efetividade do programa e o recadastramento das famílias beneficiadas.

O maior conflito, no entanto, no que diz respeito a centralidade dos programas sociais voltados para o nordeste foi quanto ao Luz para Todos. O PMDB, vale lembrar, passou a controlar o Ministério de Minas e Energia já no primeiro mandato com Silas Rondeau (PMDB) à frente do ministério. Contudo, logo em maio do mesmo ano, o ministro foi demitido do cargo após as denúncias de corrupção onde Silas, junto a empresa Gautama, teria desviado mais de 100 mil reais do programa Luz para Todos<sup>146</sup>. Em seu lugar, Lula colocou, como ministro interino, Nelson Hubner, que era ligado ao PT. Cabe aqui pontuar que em 2003 ele foi chefe de Gabinete da então ministra de Minas e Energia Dilma Rousseff (PT).

O Ministério de Minas e Energia está sob o comando interino do petista Nelson Hubner desde maio do ano passado. Hubner assumiu depois a exoneração de Silas Rondeau, apontado como beneficiário da Operação Navalha. Silas teria recebido R\$ 100 mil de uma intermediária da empreiteira Gautama. Apesar de, em tese, não ter sido indiciado pela Polícia Federal, o governo tem dúvidas se Rondeau escapa do indiciamento pelo Ministério Público. (Jornal *Extra* 11 de janeiro de 2008)<sup>147</sup>

---

<sup>145</sup> Posteriormente no governo de Dilma Rousseff (PT), o BNDS passa a ser o principal financiador das cisternas. Com a mudança do financiamento, em 2014 o Brasil atinge a meta de construção de 1 milhão de cisternas e o programa passou a investir em cisternas para os pequenos e médios produtores, bem como para as escolas da região do semiárido.

<sup>146</sup> A investigação foi conduzida pelo Ministério Público e ficou conhecida como “Operação Navalha”. <https://www.estadao.com.br/politica/mp-denuncia-silas-rondeau-envolvido-na-operacao-navalha/>

<sup>147</sup> A reportagem pode ser lida na íntegra em: <https://extra.globo.com/noticias/brasil/pmdb-indica-edison-lobao-para-minas-energia-444314.html>

De modo a não perder sua “cota” de ministérios, o PMDB indicou Edson Lobão (PMDB-MA) para assumir a pasta. É bem verdade que Lula demorou para aprovar o nome do Ministro, mas acabou cedendo às pressões do PMDB para evitar a perda de apoio da bancada dos senadores. Em contrapartida, de modo a proteger o Luz para Todos, Lula não só nomeou Nelson Hubner para o cargo de diretor-geral da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), como também determinou que o diretor fosse o novo responsável pela articulação e coordenação do Luz para Todos no interior do Ministério de Minas e Energia.

O presidente Luiz Inácio Lula da Silva encaminhou nesta quinta-feira, segundo o Diário Oficial, o nome do ex-ministro interino de Minas e Energia Nelson Hubner para o cargo de diretor-geral da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). Ele terá que passar por sabatina na Comissão de Infraestrutura do Senado. Se aprovado, Hubner deverá assumir a agência já com a responsabilidade de administrar um dos maiores programas sociais do governo – o Luz para Todos. Engenheiro eletricitista formado na Universidade Federal Fluminense (UFF) com pós-graduação em Matemática, a partir de 2002 Hubner é considerado da cota petista. Ele foi assessor no Departamento de Política Energética do Ministério de Minas e Energia depois de ser assistente da Superintendência de Fiscalização dos Serviços de Eletricidade da Aneel. Em 2003 foi chefe de Gabinete da então ministra de Minas e Energia Dilma Rousseff. (Jornal *O Globo*, 11 de janeiro de 2008)<sup>148</sup>

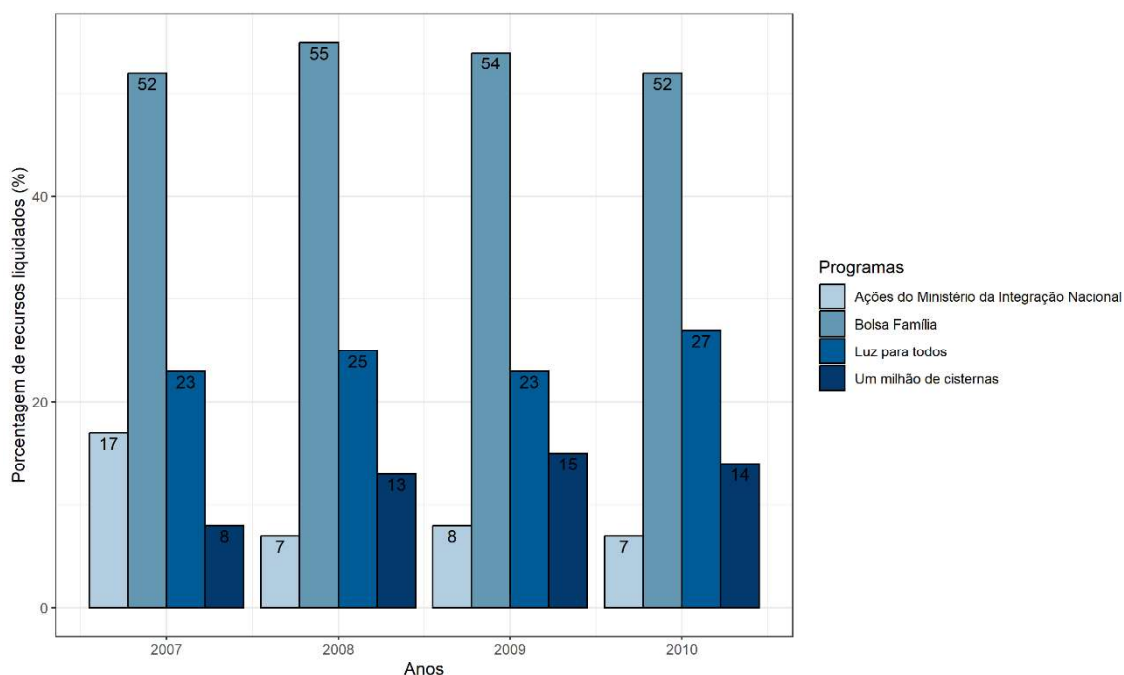
O Luz para Todos, portanto, permaneceu sob o controle do PT, mantendo o padrão dos principais programas sociais do governo com impacto direto sobre o bem-estar da população nordestina. Com isso, uma vez mais, o partido do presidente garantiu para si a administração da maior parte dos recursos voltados para a infraestrutura da região nordeste, como mostram os dados do gráfico 4. Assim como no primeiro mandato, os recursos dos programas sociais voltados ao nordeste o controle do PT ultrapassaram os administrados por seus parceiros, incluindo o Ministério da Integração Nacional, comandado pelo PMDB.

---

<sup>148</sup> A reportagem pode ser lida na íntegra em: <https://oglobo.globo.com/economia/lula-indica-ex-ministro-de-minas-energia-para-direcao-geral-da-aneel-3802127>



**Gráfico 4: Porcentagem de recursos em ações voltadas para o Nordeste Programas Sociais X Ações do Ministério da Integração Nacional (2007-2010)**



Fonte: SIOP e Banco de Dados do Orçamento da União do Cebrap

Em todos os anos, o Bolsa Família superou a parcela de recursos destinados para a região. Ao somar os demais programas, como o Luz para Todos e o programa Um Milhão de Cisternas, temos que Lula (PT) destinou, em comparação com o Ministério da Integração Nacional comandado pelo PMDB, mais de 90% dos recursos que a região recebeu para a melhoria de condição de vida da população. Por outro lado, ainda que ao longo dos anos, a política com mais impacto que ficou nas mãos do Ministério da Integração Nacional tenha sido Transposição do Rio São Francisco, os recursos enviados para as obras na região não atingiram sequer os 20%.

### 3.5 Considerações parciais do capítulo

Diferente de Fernando Henrique Cardoso (PSDB) que tinha como plano principal a preservação da política econômica do país, Luiz Inácio Lula da Silva (PT) abraçou como bandeira durante sua campanha eleitoral (SILVA, 2002, 2006) a promoção e elaboração de políticas sociais. Assim foi que, como vimos neste capítulo, durante o primeiro e o segundo mandato de seu governo, Lula não abriu mão e procurou, a todo momento, centralizar em suas mãos as principais políticas de cunho social. E, também diferente de

seu antecessor, o governo Lula se dedicou à formulação de políticas específicas para combater a pobreza, a fome e a falta de água na região nordeste.

Assim como no período de FHC, as análises sobre a formação da coalizão de governo durante os dois mandatos de Lula (PT) revelaram que o presidente, como formador da coalizão, impacta e influencia os desdobramentos e rumos na distribuição das pastas ministeriais. A divisão das pastas ministeriais entre os partidos aliados à base do governo só acontece quando o presidente finalmente decide quais áreas políticas e quais ministérios ele não abre mão. Lula, durante seu primeiro mandato não renunciou às principais áreas cujos programas sociais seriam implementados.

As principais áreas como educação, saúde, infraestrutura e assistência social permaneceram sob o controle do partido do presidente. E, articulando com a prerrogativa de definir o destino e a organização das estruturas burocráticas dos ministérios, o governo Lula se mostrou mais centralizador que seu antecessor, concentrando em suas mãos as ações voltadas para aliviar os efeitos da pobreza e da seca no nordeste. Expressivo nesse sentido foi o fato do programa Um Milhão de Cisternas não ter sido abrigado no Ministério da Integração Nacional e, sim, no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Ainda, cabe aqui destacar que no segundo mandato, de modo a acomodar os interesses dos partidos aliados da coalizão, Lula aceitou ceder o comando de algumas pastas ministeriais – cidades, por exemplo –, mas novamente não abriu mão das pastas ministeriais que administravam as principais políticas que lhe garantiriam retorno eleitoral na região nordeste do país.

Também é claro na análise da formação dos governos de Lula (PT) que a articulação com as lideranças regionais e estaduais é importante para determinar quem ficará com qual política e com qual ministério. Apesar de renunciar ao Ministério da Integração Nacional, Lula sabia que o ministério deveria ficar com alguma liderança política ligada ao nordeste, sobretudo porque a principal política a ser desenvolvida no interior desta pasta seria a transposição das águas do Rio São Francisco.

Por fim, mais uma vez, fica claro que os partidos políticos possuem interesses diferentes e apostam em retornos específicos ao escolherem ou pleitearem pastas ministeriais. Vide o exemplo do PMDB que decide ficar com o Ministério da Integração Nacional e com o Ministério de Minas e Energia. Enquanto a Integração Nacional significava a

sobrevivência e manutenção da máquina partidária em partes da região nordeste, o caso de Minas e Energia transformou-se em um lugar para o atendimento de interesses por cargos e recursos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Coalizões de governo são marcadas por uma tensão interna que lhes é intrínseca. Partidos cooperam enquanto membros do governo, mas competem nas eleições. A tensão, contudo, não é absoluta, uma vez que, entre outras coisas, as decisões dos eleitores é uma função das políticas implementadas pelo governo. Partidos aceitam portfólios com os olhos voltados para o eleitorado.

Como assinala (STROM, 1990) partidos podem cooperar com o governo sem integrá-lo formalmente. Isso significa que partidos levam em conta os ganhos e perdas eleitorais esperados quando decidem se farão ou não parte de uma coalizão de governo. Como indicam Thies (2001) e Martin e Vanberg (2011), partidos membros de uma coalizão monitoram uns aos outros. Se não for assim, cada partido poderia deslocar a política para seu ponto ideal, desconsiderando os interesses eleitorais dos demais. O monitoramento recíproco, argumentam os autores, possibilitam a solução dos conflitos entre os partidos, assegurando que o consenso que justificou a formação da coalizão prevaleça. Assim, os resultados alcançados pelo governo são compartilhados por todos os membros da coalizão.

Os mandatos presidenciais analisados nessa tese apontam para alguns padrões que corroboram as contribuições desses trabalhos seminais e, ainda, trazem contribuições originais para esse campo de estudos. Vimos que a distribuição de pastas ministeriais pelo presidente segue determinadas regras, que os portfólios mais importantes raramente são negociados com potenciais aliados. Antes de tudo, presidentes não abrem mão de manter o controle do Ministério da Fazenda e do Planejamento. Ainda que essa constatação possa soar óbvia, ela não é irrelevante para o entendimento da repartição das atribuições no interior da coalizão e suas possíveis repercussões sobre as recompensas e punições eleitorais. Ao controlar as decisões econômicas, o partido do presidente, automaticamente, passa a ter a capacidade de defender o interesse geral do próprio governo ao determinar a distribuição de recursos para as demais pastas. Fernando Henrique e Lula, PSDB e PT, nesse aspecto, se comportaram da mesma forma e é difícil imaginar que qualquer presidente se comportaria de outra forma.

Além disso, nos quatro governos analisados, o partido do presidente tendeu a concentrar em suas mãos as pastas que implementavam as políticas sociais fundamentais para o bem-estar da população, notadamente, a Saúde e a Educação. As poucas exceções, pode-se

dizer assim, confirmam a regra. No início do governo FHC a Saúde ficou nas mãos de ministros técnicos, como o cirurgião Adib Jatene, substituídos por José Serra que, não por acaso, viria a ser o candidato situacionista na eleição de 2002. Lula, quando ameaçado pelo escândalo do Mensalão, se viu forçado a negociar a pasta com o PMDB, recuperando-a após sua reeleição.

A análise feita demonstrou, também, que os partidos respondem a motivações político-eleitorais quando aceitam (ou rejeitam) ser parte do governo e se juntam à coalizão presidencial. Partidos aceitam pastas porque elas permitem que implementem ações e programas que lhes trarão retorno eleitoral. O recorte empírico adotado por esse trabalho permitiu a identificação das disputas entre PFL e PMDB durante o governo FHC e entre o PMDB e o PSB (inicialmente, disputa que incluía o PPS) pelas políticas voltadas para atender a região nordeste. De novo, isso pode ser visto como uma reafirmação do óbvio, contudo, deve ser notado, não é essa a premissa que embasa a visão tradicional sobre o funcionamento anômalo das coalizões de governo no Brasil.

A análise indicou que os partidos se interessam por controlar políticas que acreditam ser relevantes para sorte de seus eleitores –algo, repito, que a noção de Presidencialismo de Coalizão—e que os conflitos entre os partidos não-presidenciais parecem ser mais agudos do que os que colocam o partido presidencial e os não presidenciais. A sobrevivência eleitoral desses últimos parece depender mais decisivamente dos recursos – entendidos aqui como dinheiro e cargos– que controlam, do que efetivamente na formulação de políticas públicas em si. Não por acaso, muitos ministros parecem ter usado as pastas que controlaram como trampolins para a disputa de governos estaduais, como Fernando Bezerra no governo FHC e Geddel Vieira Lima no de Lula e para conseguir aumentar o apoio e a rede de contatos com lideranças regionais e locais.

De forma geral esses achados em específico reforçam a ideia de que a análise da distribuição de pastas ministeriais no sistema presidencialista brasileiro deve estar atrelada não somente aos retornos diretos e ganhos eleitorais traduzidos em votos, mas também deve ser atrelado aos outros elementos e variáveis que são importantes para que os partidos permaneçam nas disputas eleitorais, como por exemplo, o uso da máquina ministerial para angariar recursos e apoio político para as campanhas partidárias

Passando as políticas e pastas que essa tese acompanhou de forma mais detalhada, pode-se dizer que, uma vez mais, o partido do presidente buscou assegurar para si o controle

das políticas que considerava mais relevantes para atacar a pobreza e os efeitos da seca no nordeste. Inicialmente, em seu primeiro governo, FHC se manteve fiel à tese de que a superação do atraso da região dependia de políticas intervencionistas e de planejamento. Por isso mesmo, o FHC manteve a SUDENE sob o domínio e comando do Ministério do Orçamento Planejamento e Gestão (MPOG), pasta confiada ao tucano José Serra, sabidamente próximo ao presidente. Como vimos, PFL e PMDB lutaram para obter o controle da superintendência, mas a possibilidade não foi sequer considerada. O PSDB acreditava que seria capaz de atrair investimentos industriais para a região, quebrando o poder das oligarquias tradicionais que bloquearia a transformação social da região.

Assim, ao montar seu primeiro governo, FHC se viu forçado a administrar a disputa entre seus aliados, PFL e PMDB, por autarquias e recursos tidos como secundários. Muitos deles, usualmente identificados com as velhas políticas que seu governo queria superar, como o DNOCS e outras autarquias do gênero. O capítulo mostrou que essa acomodação não foi simples ou fácil porque, justamente, os dois partidos queriam controlar as políticas que tinham efeitos claros sobre os eleitores das regiões e, portanto, sobre os interesses eleitorais dos políticos nordestinos.

A disputa entre PFL e PMDB ganha intensidade após José Serra deixar o MPOG e relegar a SUDENE, os planos de desenvolvimento econômico e social do semiárido a uma posição secundária. A partir de então, o projeto de modernização econômica do país alardeado pelo PSDB deixou de incluir a região nordeste. Para dizer o mesmo de outra forma, o governo tucano não foi capaz de desenhar políticas específicas voltadas para superar ou mesmo minorar os problemas sociais da região. À medida que a eleição de 1998 se aproxima, FHC se vê diante da necessidade de neutralizar as ameaças do PMDB lançar candidato próprio e, sim, apoiá-lo naquele pleito, a disputa pelo controle da SUDENE e do DNCS ganha intensidade. Para os fins das políticas examinadas nessa tese, a partir de então, o PSDB aceita perder o controle das políticas voltadas para a região.

Somente no final de seu segundo mandato, FHC abraça a ideia de transpor as águas do Rio São Francisco, vendo nesse projeto a oportunidade de desenvolver uma política pública que teria alto impacto sobre a renda e o bem-estar da população nordestina. O projeto, contudo, pela sua própria complexidade, não saiu do papel e, portanto, não gerou impacto eleitoral.

Já em sua campanha, Lula elegeu o combate à pobreza como sua prioridade política. Em boa medida, era essa a bandeira que seu partido empunhava desde a sua fundação e, portanto, pelo qual seu governo seria julgado pelo eleitorado. Sem resultados palpáveis nesse quesito, Lula sabia que dificilmente seria reeleito.

O Fome Zero era a aposta do partido para tornar seu plano realidade. Como se sabe, o Programa não gerou os efeitos esperados e acabou substituído pelo Bolsa Família. O fundamental, contudo, é que, tanto um como o outro, ficaram sob o controle do partido do presidente. Mais que isso, a gestão de ambos foi confiada a uma secretaria especial diretamente atrelada à Presidência da República. Como mostrado anteriormente, o Fome Zero não só se metamorfoseou em Bolsa Família como ainda agregou outras experiências bem-sucedidas na região, como o Um Milhão de Cisternas, que Lula conheceu depois de tomar posse. O objetivo foi mantido, mas não os meios de alcançá-lo. Da mesma forma, o PT não abriria mão do controle direto das políticas que adotou e produziam resultados palpáveis.

Nem por isso Lula deixou de acomodar e atender os interesses dos partidos parceiros da coligação eleitoral. Inicialmente, Lula entregou ao PPS de Ciro Gomes o comando do Ministério da Integração Nacional, reconhecendo a contribuição do apoio de Ciro no segundo turno das eleições de 2002. Mas mais do que isso, Lula entrega o comando da Integração Nacional para Ciro, porque reconhecia que seria importante ter um ministro da região nordeste comandando a principal política a ser desenvolvida pela pasta: a transposição das águas do Rio São Francisco.

No segundo mandato do petista, as configurações e estratégias do jogo político mudam. Como visto, ainda no decorrer de seu primeiro mandato, Lula contou com o apoio do PMDB para as principais vitórias na aprovação de reformas políticas no Legislativo. Por ser uma das maiores bancadas partidárias na Câmara dos Deputados, seria impossível ignorar ou não contar com o apoio do partido para aprovação de políticas e para evitar a abertura de um processo de *impeachment* após o escândalo do Mensalão. Nesse sentido, para além do apoio do PMDB para a reeleição em 2006, Lula sabia que precisava recompensar e garantir o apoio do partido no interior da arena legislativa. Foi assim que o PMDB levou consigo o comando do Ministério da Integração Nacional e da SUDENE (que havia sido recriada).

Para além desses achados, essa tese também mostra como nem sempre, só a quantidade de recursos que um ministério detém é importante para o cálculo da distribuição de cargos entre os partidos da coalizão. As atribuições e responsabilidades por políticas públicas que os ministérios carregam são também determinantes para a resolução dos conflitos que envolvem a formação e manejo das coalizões. Partidos interessados em conquistar votos fazem escolhas por políticas que julgam ser importantes para atingir esse fim – ainda que exista uma distância entre o controle sobre determinada política e seus efetivos resultados eleitorais.

Os dois maiores exemplos que mostramos aqui foram com as disputas sobre o controle das políticas e pastas ministeriais importantes para o combate à seca e à pobreza na região nordeste. Sob a ótica das estratégias e entendimento do PFL e do PMDB, o comando do DNOCS e a SUDENE sempre foi visto como importante para a distribuição de políticas de combate à seca para os eleitores da região nordeste. Com obras pontuais como a construção de poços e açudes, projetos de irrigação e fortalecimento da infraestrutura hídrica da região, tais partidos acreditavam ser estas as ações importantes para atingirem os eleitores. No caso da SUDENE e do DNOCS, durante o governo de FHC, o Ministério da Integração Nacional só passa a ser um desejo dos partidos da coalizão a partir do momento em que FHC decide deixar a superintendência sob o comando da pasta. E durante o governo de Lula, o mesmo acontece: o PMDB só reivindica o ministério após a recriação da SUDENE.

Da mesma forma, e como já enfatizado no início dessa conclusão, FHC e Lula escolheram para si o comando das pastas ministeriais ligadas diretamente aos planos e políticas que eles julgavam ser importantes para obterem retornos eleitorais. Enquanto FHC apostou no controle sobre as políticas ligadas ao desenvolvimento econômico, Lula centralizou em suas mãos todas as políticas e pastas ministeriais ligadas à execução e implementação de programas sociais especialmente desenhados para combater a pobreza. Cabe aqui ainda destacar que, como formador da coalizão, Lula utilizou de seu poder colocar sob os seus cuidados a ANEEL e, dessa forma, centralizar o controle sobre o programa Luz para Todos. Mesmo com o comando do Ministério de Minas e Energia nas mãos do PMDB, Lula utilizou um dos cargos de segundo escalão para voltar a controlar uma de suas principais políticas sociais.



O que fica claro, portanto, é que o sucesso das políticas sociais comandadas prova que a formação da coalizão não pode ser tomada como um impeditivo ou custo para que o Presidente e seu partido implementem sua agenda. Sucesso, no caso, que foi tanto substantivo (redução da pobreza) quanto eleitoral (o PT fincou raízes eleitorais na região nordeste). O caso mostra ainda que o problema é menos político que 'técnico', no sentido de depender mais da formulação da política acertada do que do apoio político às mesmas.

Enfim, com os achados dessa tese, estamos propondo que as pesquisas sobre o funcionamento das coalizões em sistemas presidencialistas levem em consideração o peso e as atribuições que o presidente detém como formador da sua base aliada. Para além disso, os interesses eleitorais, que considerem não somente a conquista de votos, mas também a sobrevivência dos partidos, pelo comando de políticas específicas parece ser determinante para entendermos as divisões posteriores que o presidente faz de seus ministérios com outros partidos inseridos no legislativo.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, S. **Presidencialismo de coalizão: Raízes e evolução do modelo político brasileiro**. [s.l.] Editora Companhia das Letras, 2018.

ALEMÁN, E.; TSEBELIS, G. Political Parties and Government Coalitions in the Americas. **Journal of Politics in Latin America**, v. 3, n. 1, p. 3–28, 9 maio 2011.

AMES, B. **Os entraves da democracia no Brasil**. [s.l.] FGV Editora, 2003.

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

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

AMORIM NETO, O.; SANTOS, F. O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. **Dados**, v. 46, n. 4, p. 661–698, 2003.

ARANHA, A. V. (ED.). **Fome Zero: uma história brasileira**. Brasília, Brasil: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2010. v. 1

ARAÚJO, V. Mecanismos de alinhamento de preferências em governos multipartidários: controle de políticas públicas no presidencialismo brasileiro. **Opinião Pública**, v. 23, n. 2, p. 429–458, ago. 2017.

ARRETCHE, M.; MARQUES, E.; FARIA, C. A. P. DE (EDS.). **As políticas da política: Desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT**. [s.l.] Editora UNESP, 2020.

ARTICULAÇÃO DO SEMIÁRIDO. **Declaração do Semiárido Brasileiro**. , nov. 1999. Disponível em: <[https://www.asabrasil.org.br/images/UserFiles/File/DECLARACAO\\_DO\\_SEMI-ARIDO.pdf](https://www.asabrasil.org.br/images/UserFiles/File/DECLARACAO_DO_SEMI-ARIDO.pdf)>. Acesso em: 25 jan. 2023

BATISTA, M. **O Mistério dos Ministérios**. Pernambuco: UFPE, 2014.

BATISTA, M. Taking Portfolios Difference Seriously: A Composite Measure Based on Policy, Office, and Budget in Brazil. **Brazilian Political Science Review**, v. 11, 2017.

BATISTA, M. Who Gets What and How Does It Matter? Importance-Weighted Portfolio Allocation and Coalition Support in Brazil. **Journal of Politics in Latin America**, v. 10, n. 3, p. 99–134, 3 dez. 2018.

BERTHOLINI, F.; PEREIRA, C. Pagando o preço de governar: custos de gerência de coalizão no presidencialismo brasileiro. **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 4, p. 528–550, ago. 2017.

BRASIL. **Bases para a recriação da SUDENE**. Ministério da Integração Nacional, , jun. 2003. Disponível em: <<https://cchla.ufrn.br/dpp/wp-content/uploads/2017/09/2010.1-POL%C3%8DTICAS-P%C3%9ABLICAS-E-DESENVOLVIMENTO-REGIONAL-TEXTO-1-BASES-PARA-RECR%C3%87%C3%83O-DA-SUDENE.pdf>>. Acesso em: 1 fev. 2023

- BRASIL. **Territórios da Cidadania**. Governo Federal, , 2008. Disponível em: <<https://www.embrapa.br/documents/1355746/30180455/Territ%C3%B3rios+da+cidadania.pdf/b435c5cb-b68a-095f-5e27-caef4e60b044>>. Acesso em: 24 abr. 2023
- CAMPOS, J. N. B. Secas e políticas públicas no semiárido: ideias, pensadores e períodos. **Estudos Avançados**, v. 28, p. 65–88, dez. 2014.
- CARDOSO, F. H. *Avança, Brasil: proposta de Governo*. 2008a.
- CARDOSO, F. H. *Mãos à obra, Brasil: proposta de governo*. 2008b.
- CARDOSO, F. H. **Diários da Presidência: 1995-1996**. [s.l.] Companhia das Letras, 2015.
- CARDOSO, F. H. **Diários da presidência 1997-1998**. 1ª edição ed. São Paulo, Brazil: Companhia das Letras, 2016.
- CARDOSO, F. H. **Diários da presidência 1999-2000**. 1ª edição ed. São Paulo, Brazil: Companhia das Letras, 2017.
- CARDOSO, F. H. **Diários da presidência — volume 4 (2001-2002)**. [s.l.] Companhia das Letras, 2019.
- CARREIRÃO, Y. A eleição presidencial de 2002: uma análise preliminar do processo e dos resultados eleitorais. **Revista de Sociologia e Política**, p. 179–194, jun. 2004.
- CHASQUETTI, D. Democracia, Multipartidarismo y Coaliciones en América Latina: Evaluando la Difícil Combinación. Em: LANZARO, J. L. (Ed.). **Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina**. [s.l.] CLACSO-Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2001.
- CHEIBUB, J. A. **Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy**. [s.l.] Cambridge University Press, 2007.
- CHEIBUB, J. A.; PRZEWORSKI, A.; SAIEGH, S. Governos de Coalizão nas Democracias Presidencialistas e Parlamentaristas. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, 2002.
- CORTEZ, R. DE P. S. **Eleições majoritárias e entrada estratégica no sistema partidário-eleitoral brasileiro (1990-2006)**. Tese de Doutorado—São Paulo, Brasil: Universidade de São Paulo, 2009.
- COX, G. W. **The Efficient Secret: The Cabinet and the Development of Political Parties in Victorian England**. [s.l.] Cambridge University Press, 1987.
- DEHEZA, G. I. Em: NOHLEN, D. (Ed.). **El Presidencialismo renovado: instituciones y cambio político en América Latina**. [s.l.] Nueva Sociedad, 1998.
- DOWNS, A. **Teoria Econômica da Democracia, Uma**. [s.l.] EDUSP, 1999.
- FIGUEIREDO, A. Government Coalitions in Brazilian Democracy. **Brazilian Political Science Review**, v. 1, n. 2, p. 182–206, 2007.
- FIGUEIREDO, A. C.; CANELLO, J.; VIEIRA, M. Minority governments in latin-american presidentialism: institutional and political determinants. **Dados**, v. 55, n. 4, p. 839–875, dez. 2012.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. **Executivo E Legislativo Na Nova Ordem Constitucional**. [s.l.] Editora FGV, 1999.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. Processo orçamentário e comportamento Legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo. **Dados**, v. 48, n. 4, p. 737–776, 2005.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. Poder de Agenda e Políticas Substantivas. Em: **Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada**. [s.l.] UFMG, 2006. p. 77–84.

FREITAS, A. M. DE. **O Presidencialismo da Coalizão**. [s.l.] Universidade de São Paulo, 2013.

FREITAS, A. M. DE. **O Presidencialismo da coalizão**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2018, 2016.

FREY, A. **Strategic Allocation of Anti-Clientelism Goods and the Breaking of Political Machines**. . Em: APSA ANNUAL MEETING. Virtual Meeting: 2020. Disponível em: <<https://events.bse.eu/live/files/2875-andersonfrey66184pdf>>

FURTADO, C. **Desenvolvimento E Subdesenvolvimento**. 5ª edição ed. [s.l.] Contraponto, 2009.

GAMSON, W. A. A Theory of Coalition Formation. **American Sociological Review**, v. 26, n. 3, p. 373–382, 1961.

GARAY, C. **Social Policy Expansion in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.

GARIBE FILHO, R. N. **O mecanismo de compra e de influência: o dinheiro e as decisões política no Brasil**. São Paulo, Brasil: Universidade de São Paulo, 2022.

GAYLORD, S.; RENNÓ, L. Opening the Black Box: Cabinet Authorship of Legislative Proposals in a Multiparty Presidential System. **Presidential Studies Quarterly**, v. 45, n. 2, p. 247–269, 1 jun. 2015.

GIACOMONI, J. **Orçamento público**. [s.l.] Atlas, 2012.

GIOVANNI, G. D. **A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. 7ª edição ed. [s.l.] Cortez, 2014.

HUNTER, W.; POWER, T. J. Rewarding Lula: Executive Power, Social Policy, and the Brazilian Elections of 2006. **Latin American Politics and Society**, v. 49, n. 1, p. 1–30, abr. 2007.

INÁCIO, M. et al. Legislative parties and coalition government: horizontal control of public policy. **Opinião Pública**, v. 21, n. 2, p. 296–335, ago. 2015a.

INÁCIO, M. et al. Partidos legislativos e governo de coalizão: controle horizontal das políticas públicas. **Opinião Pública**, v. 21, n. 2, p. 296–335, ago. 2015b.

INÁCIO, M. Presidential Leadership in a Robust Presidency: the Brazilian Case. Em: ALCÁNTARA, M.; BLONDEL, J.; THIÉBAULT, J.-L. (Eds.). **Presidents and Democracy in Latin America**. 1. ed. [s.l.] Routledge, 2017.

KOSTER, M.; EIRÓ, F. Clientelism in Northeast Brazil: brokerage within and outside electoral times. **Contemporary Social Science**, v. 17, n. 3, p. 222–234, 27 maio 2022.

- LAMOUNIER, B. Estrutura Institucional e governabilidade na década de 1990. Em: REIS VELLOSO, J. P. DO (Ed.). **O Brasil e as Reformas Políticas**. [s.l.] José Olympio, 1992.
- LAMOUNIER, B. A Democracia Brasileira de 1985 à década de 90: a Síndrome da Paralisia Hiperativa. Em: **Governabilidade, Sistema Político e Violência Urbana**. [s.l.] José Olympio Editora, 1994.
- LAVER, M.; HUNT, W. B. **Policy and Party Competition**. [s.l.] Routledge, 1992.
- LAVER, M.; SHEPSLE, K. A. Coalitions and Cabinet Government. **The American Political Science Review**, v. 84, n. 3, p. 873–890, 1 set. 1990.
- LAVER, M.; SHEPSLE, K. A. **Making and Breaking Governments: Cabinets and Legislatures in Parliamentary Democracies**. [s.l.] Cambridge University Press, 1996.
- LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 44, p. 81–106, 1998.
- LIMONGI, F.; GUARNIERI, F. Competição partidária e voto nas eleições presidenciais no Brasil. **Opinião Pública**, v. 21, p. 60–86, abr. 2015.
- LINDERT, K. et al. The Nuts and Bolts of Brazil's Bolsa Família Program: Implementing Conditional Cash Transfers in a Decentralized Context. 1 abr. 2007.
- LINZ, J. J. Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference? Em: VALENZUELA, A.; LINZ, J. J. (Eds.). **The Failure of Presidential Democracy**. [s.l.] JHU Press, 1994.
- LINZ, P. J. J.; STEPAN, P. A. Crisis, Breakdown, and Reequilibration. Em: **The Breakdown of Democratic Regimes**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1978. p. 3–124.
- LUBBERT, G. A Theory of Government Formation. **Comparative Political Studies**, v. 17, p. 229–264, 2000.
- MAINWARING, S. Presidentialism in Latin America. **Latin American Research Review**, v. 25, p. 198–228, 1990.
- MAINWARING, S. Presidentialism, Multipartyism, and Democracy The Difficult Combination. **Comparative Political Studies**, v. 26, n. 2, p. 198–228, 1993.
- MARTIN, L.; VANBERG, G. **Parliaments and Coalitions: The Role Of Legislative Institutions In Multiparty Governance**. Reprint edition ed. Oxford ; New York: Oxford University Press, Usa, 2013.
- MARTIN, L. W.; VANBERG, G. **Parliaments and Coalitions: The Role of Legislative Institutions in Multiparty Governance**. [s.l.] OUP Oxford, 2011.
- NOGUEIRA, D.; MILHORANCE, C.; MENDES, P. Do Programa Um Milhão de Cisternas ao Água para Todos: divergências políticas e bricolagem institucional na promoção do acesso à água no Semiárido brasileiro. **IdeAs. Idées d'Amériques**, n. 15, 1 mar. 2020.
- PALOCCI, A. **Sobre formigas e cigarras**. 1ª edição ed. Rio de Janeiro, RJ: Objetiva, 2007.

PINTO, G. L. H. Celso Furtado, 100 anos: A Operação Nordeste (1959). **Boletim Informações FIPE**, v. 1, p. 76–82, 2020.

RENNÓ, L.; WOJCIK, S. The Changing Role of Ministers in the Legislative Agenda in Brazil. **Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos**, v. 4, n. 1, 4 maio 2015.

RESENDE, L. F. DE L. Comunidade solidária: uma alternativa aos fundos sociais. **www.ipea.gov.br**, maio 2000.

RIKER, W. H. **The Theory of Political Coalitions**. [s.l.] Yale University Press, 1962.

SERRA, J. **Trabalho e Progresso para Todos [Programa de Governo]**. , 2002. Disponível em: <<http://static.psdb.org.br/wp-content/uploads/biblioteca/2541016.pdf>>. Acesso em: 23 nov. 2022

SHUGART, M. S.; CAREY, J. M. **Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics**. [s.l.] Cambridge University Press, 1992.

SILVA, L. I. L. DA. **Um Brasil para Todos, crescimento, emprego e inclusão social [Programa de Governo]**. , 2002. Disponível em: <<https://www1.uol.com.br/fernandorodrigues/arquivos/eleicoes02/plano2002-lula.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2022

SILVA, L. I. L. DA. **Lula de Novo com a Força do Povo [Programa de Governo]**. , 2006. Disponível em: <[https://fpabramo.org.br/csbn/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/Programa\\_de\\_governo\\_2007-2010.pdf](https://fpabramo.org.br/csbn/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/Programa_de_governo_2007-2010.pdf)>. Acesso em: 23 nov. 2022

SOARES, G. A. D.; TERRON, S. L. Dois Lulas: a geografia eleitoral da reeleição (explorando conceitos, métodos e técnicas de análise geoespacial). **Opinião Pública**, v. 14, p. 269–301, nov. 2008.

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

STOKES, S. C.; DUNNING, T.; NAZARENO, M. **Brokers, Voters, and Clientelism: The Puzzle of Distributive Politics**. Illustrated edição ed. New York, N.Y: Cambridge University Press, 2013.

STROM, K. **Minority Government and Majority Rule**. [s.l.] Cambridge University Press, 1990.

STRØM, K.; MÜLLER, W. C.; BERGMAN, T. **Cabinets and Coalition Bargaining : The Democratic Life Cycle in Western Europe**. [s.l.] Oxford University Press, 2008.

THIES, M. F. Keeping Tabs on Partners: The Logic of Delegation in Coalition Governments. **American Journal of Political Science**, v. 45, n. 3, p. 580–598, 2001.

VELLOZO, V. Comunidade solidária: há algo de novo no reino das políticas sociais? **Physis: Revista de Saúde Coletiva**, v. 8, p. 49–70, dez. 1998.

WARWICK, P. V. Ministerial Autonomy or Ministerial Accommodation? Contested Bases of Government Survival in Parliamentary Democracies. **British Journal of Political Science**, v. 29, n. 2, p. 369–394, fev. 1999.

WARWICK, P. V.; DRUCKMAN, J. N. Portfolio Salience and the Proportionality of Payoffs in Coalition Governments. **British Journal of Political Science**, v. 31, n. 4, p. 627–649, 2001.

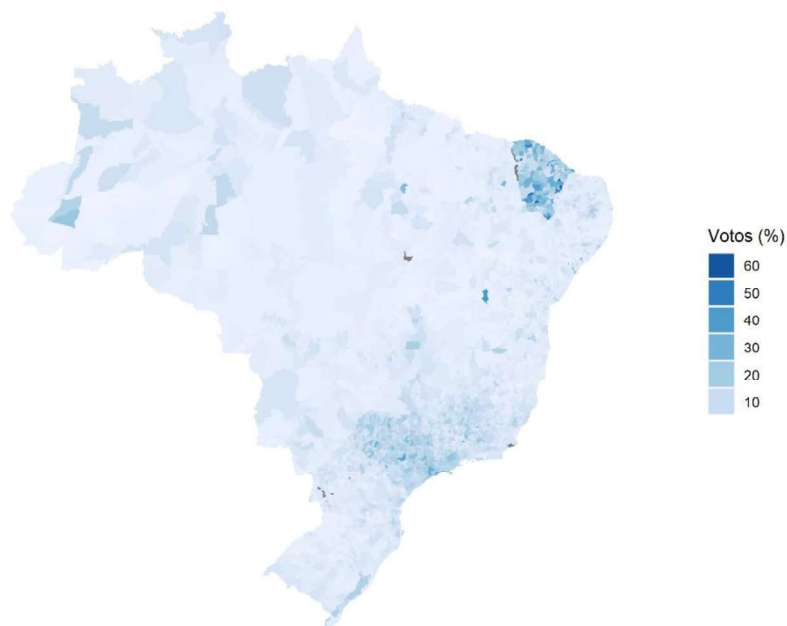
ZUCCO, C. The President's 'New' Constituency: Lula and the Pragmatic Vote in Brazil's 2006 Presidential Elections. **Journal of Latin American Studies**, v. 40, n. 1, p. 29–49, fev. 2008.

ZUCCO, C.; POWER, T. J. Bolsa Família and the Shift in Lula's Electoral Base, 2002–2006: A Reply to Bohn. **Latin American Research Review**, v. 48, n. 2, p. 3–24, jan. 2013.

## **ANEXOS**

### **Anexo 1**

**Figura 7: Mapa da porcentagem de votos do PSDB (Mário Covas) para presidente no 1º turno das Eleições Gerais de 1989**



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do TSE

## Anexo 2

**Tabela 28: Quantidade de Deputados Federais eleitos em 1995 pelo PFL, pelo PMDB e pelo PSDB por estados e regiões.**

| Região       | UF | PFL | PMDB | PSDB |
|--------------|----|-----|------|------|
| Centro-Oeste | DF | 1   | 0    | 0    |
|              | GO | 1   | 7    | 1    |



|                 |    |    |    |    |
|-----------------|----|----|----|----|
|                 | MS | 1  | 3  | 1  |
|                 | MT | 0  | 1  | 1  |
|                 | AL | 1  | 1  | 2  |
|                 | BA | 16 | 6  | 4  |
|                 | CE | 2  | 5  | 11 |
|                 | MA | 7  | 5  | 2  |
| <b>Nordeste</b> | PB | 3  | 7  | 0  |
|                 | PE | 11 | 0  | 1  |
|                 | PI | 5  | 2  | 0  |
|                 | RN | 5  | 2  | 1  |
|                 | SE | 1  | 2  | 0  |
|                 | AC | 0  | 4  | 0  |
|                 | AM | 1  | 3  | 1  |
|                 | AP | 3  | 0  | 0  |
| <b>Norte</b>    | PA | 1  | 7  | 0  |
|                 | RO | 0  | 1  | 3  |
|                 | RR | 1  | 0  | 1  |
|                 | TO | 2  | 2  | 0  |
|                 | ES | 0  | 3  | 2  |
| <b>Sudeste</b>  | MG | 10 | 11 | 8  |
|                 | RJ | 4  | 4  | 5  |
|                 | SP | 3  | 14 | 15 |
|                 | PR | 6  | 4  | 1  |
| <b>Sul</b>      | RS | 1  | 8  | 2  |
|                 | SC | 3  | 5  | 0  |

Fonte: Banco de Dados Legislativos do Cebrap

### Anexo 3

**Tabela 29: Quantidade de Deputados Federais eleitos em 1995 pelo PFL, pelo PMDB e pelo PSDB por estados e regiões.**

| Região       | UF | PSDB | PMDB | PFL |
|--------------|----|------|------|-----|
| Centro-Oeste | DF | 1    | 1    | 1   |
|              | GO | 2    | 9    | 2   |

|          |    |    |   |    |
|----------|----|----|---|----|
|          | MS | 2  | 1 | 1  |
|          | MT | 3  | 2 | 1  |
|          | AL | 2  | 1 | 1  |
|          | BA | 6  | 3 | 20 |
|          | CE | 12 | 5 | 1  |
|          | MA | 3  | 3 | 6  |
| Nordeste | PB | 1  | 5 | 3  |
|          | PE | 1  | 3 | 8  |
|          | PI | 1  | 3 | 5  |
|          | RN | 0  | 4 | 3  |
|          | SE | 1  | 2 | 0  |
|          | AC | 0  | 1 | 3  |
|          | AM | 1  | 0 | 4  |
|          | AP | 3  | 1 | 2  |
| Norte    | PA | 4  | 4 | 3  |
|          | RO | 2  | 1 | 2  |
|          | RR | 2  | 1 | 0  |
|          | TO | 1  | 2 | 3  |
|          | ES | 3  | 1 | 1  |
|          | MG | 14 | 9 | 8  |
| Sudeste  | RJ | 11 | 2 | 9  |
|          | SP | 15 | 5 | 8  |
|          | PR | 6  | 4 | 6  |
| Sul      | RS | 2  | 7 | 1  |
|          | SC | 1  | 4 | 3  |

Fonte: Banco de Dados Legislativos do Cebrap

#### Anexo 4

**Tabela 30: Quantidade de Deputados Federais eleitos em 2002 pelo PFL, pelo PMDB, pelo PPS, pelo PSDB e pelo PT por estados e regiões.**

| Região       | UF | PFL | PMDB | PPS | PSDB | PT |
|--------------|----|-----|------|-----|------|----|
| Centro-Oeste | DF | 1   | 3    | 0   | 0    | 2  |
|              | GO | 3   | 4    | 0   | 4    | 2  |
|              | MS | 1   | 1    | 1   | 0    | 3  |

|          |    |    |   |   |    |    |
|----------|----|----|---|---|----|----|
|          | MT | 1  | 1 | 0 | 3  | 1  |
|          | AL | 2  | 1 | 0 | 1  | 0  |
|          | BA | 19 | 3 | 1 | 2  | 7  |
|          | CE | 2  | 5 | 1 | 8  | 2  |
|          | MA | 7  | 2 | 0 | 2  | 1  |
| Nordeste | PB | 1  | 2 | 0 | 3  | 1  |
|          | PE | 5  | 4 | 1 | 3  | 3  |
|          | PI | 4  | 2 | 0 | 2  | 1  |
|          | RN | 2  | 3 | 0 | 0  | 1  |
|          | SE | 2  | 1 | 0 | 1  | 1  |
|          | AC | 0  | 1 | 1 | 0  | 3  |
|          | AM | 3  | 0 | 0 | 0  | 0  |
|          | AP | 0  | 0 | 0 | 1  | 2  |
| Norte    | PA | 1  | 5 | 0 | 4  | 3  |
|          | RO | 1  | 2 | 1 | 1  | 2  |
|          | RR | 3  | 0 | 0 | 0  | 0  |
|          | TO | 3  | 1 | 0 | 2  | 0  |
|          | ES | 0  | 1 | 0 | 2  | 1  |
|          | MG | 7  | 6 | 3 | 8  | 11 |
| Sudeste  | RJ | 4  | 6 | 0 | 5  | 7  |
|          | SP | 7  | 4 | 3 | 11 | 18 |
|          | PR | 2  | 6 | 2 | 4  | 6  |
| Sul      | RS | 1  | 6 | 1 | 1  | 8  |
|          | SC | 2  | 4 | 0 | 0  | 5  |

Fonte: Banco de Dados Legislativos do Cebrap

## Anexo 5

**Tabela 31: Quantidade de Deputados Federais eleitos em 2006 pelo PFL, pelo PMDB, pelo PP, pelo PR, pelo PSB, pelo PSDB e pelo PT por estados e regiões.**

| Região       | UF | PFL | PMDB | PP | PR | PSB | PSDB | PT |
|--------------|----|-----|------|----|----|-----|------|----|
| Centro-Oeste | DF | 2   | 2    | 0  | 0  | 1   | 0    | 1  |
|              | GO | 1   | 5    | 2  | 1  | 0   | 4    | 2  |
|              | MS | 0   | 2    | 1  | 0  | 0   | 1    | 2  |

|          |    |    |    |   |   |   |    |    |
|----------|----|----|----|---|---|---|----|----|
|          | MT | 0  | 1  | 2 | 1 | 1 | 1  | 1  |
|          | AL | 2  | 3  | 1 | 1 | 1 | 0  | 0  |
|          | BA | 13 | 1  | 3 | 3 | 1 | 2  | 8  |
|          | CE | 0  | 6  | 2 | 1 | 2 | 5  | 4  |
|          | MA | 2  | 3  | 0 | 0 | 2 | 4  | 1  |
| Nordeste | PB | 1  | 3  | 0 | 2 | 2 | 2  | 1  |
|          | PE | 3  | 3  | 1 | 1 | 3 | 2  | 5  |
|          | PI | 2  | 2  | 1 | 0 | 0 | 1  | 2  |
|          | RN | 1  | 1  | 1 | 1 | 2 | 0  | 1  |
|          | SE | 3  | 0  | 0 | 0 | 1 | 1  | 1  |
|          | AC | 0  | 1  | 1 | 0 | 0 | 0  | 3  |
|          | AM | 1  | 1  | 2 | 0 | 1 | 0  | 1  |
|          | AP | 1  | 2  | 0 | 0 | 1 | 0  | 1  |
| Norte    | PA | 2  | 7  | 1 | 0 | 0 | 3  | 3  |
|          | RO | 0  | 2  | 0 | 0 | 1 | 0  | 2  |
|          | RR | 2  | 1  | 1 | 1 | 1 | 1  | 0  |
|          | TO | 3  | 2  | 1 | 0 | 0 | 2  | 0  |
|          | ES | 0  | 4  | 0 | 1 | 0 | 1  | 1  |
|          | MG | 6  | 7  | 3 | 6 | 1 | 7  | 9  |
| Sudeste  | RJ | 5  | 10 | 2 | 3 | 1 | 3  | 6  |
|          | SP | 5  | 3  | 5 | 3 | 4 | 18 | 14 |
|          | PR | 5  | 8  | 3 | 2 | 0 | 4  | 4  |
| Sul      | RS | 2  | 5  | 5 | 0 | 1 | 2  | 7  |
|          | SC | 3  | 5  | 3 | 0 | 0 | 1  | 3  |

Fonte: Banco de Dados Legislativos do Cebrap

Tabela 32: Composição partidária das coalizões de governo (1990-2016)

| Coalizão/<br>Presidente | Data da Coalizão |           | Partidos da Coalizão                                | Evento de início da nova coalizão   | % de Cadeiras do Partido do Presidente na<br>CD |       |
|-------------------------|------------------|-----------|---|-------------------------------------|---|-------|
|                         | Início           | Fim       |   |                                     | Início  | Fim   |
| Sarney 2                | 06-out-88        | 14-mar-90 | PMDB - PFL  | Promulgação da Constituição         | 40,8%   | 31,9% |
| Collor 1                | 15-mar-90        | 12-out-90 | PRN - PFL   | Eleição presidencial                | 5,1%  | 6,1%  |
| Collor 2                | 13-out-90        | 31-jan-91 | PRN - PFL - PDS                                     | PDS entra                           | 6,0%  | 5,8%  |
| Collor 3                | 01-fev-91        | 14-abr-92 | PRN - PFL - PDS                                     | Eleição Legislativa                 | 8,2%  | 6,2%  |
| Collor 4                | 15-abr-92        | 30-set-92 | PRN - PFL - PDS - PTB - PL                          | PTB e PL entram                     | 6,2%  | 5,8%  |
| Itamar 1                | 01-out-92        | 30-ago-93 | PFL - PTB - PMDB - PSDB - PSB                       | Impeachment de Collor               | 0,0%  | 0,0%  |
| Itamar 2                | 31-ago-93        | 24-jan-94 | PFL - PTB - PMDB - PSDB - PP                        | PSB sai e PP entra                  | 0,0%  | 0,0%  |
| Itamar 3                | 25-jan-94        | 31-dez-94 | PFL - PMDB - PSDB - PP                              | PTB sai                             | 0,0%  | 0,0%  |
| FHC I 1                 | 01-jan-95        | 25-abr-96 | PSDB - PFL - PMDB - PTB                             | Eleições presidencial e legislativa | 12,1%   | 16,6% |
| FHC I 2                 | 26-abr-96        | 31-dez-98 | PSDB - PFL - PMDB - PTB - PPB                       | PPB entra                           | 16,6%   | 18,3% |
| FHC II 1                | 01-jan-99        | 05-mar-02 | PSDB - PFL - PMDB - PPB                             | Eleições presidencial e legislativa | 19,3%   | 18,3% |
| FHC II 2                | 06-mar-02        | 31-dez-02 | PSDB - PMDB - PPB                                   | PFL sai                             | 18,3%   | 18,3% |
| Lula I 1                | 01-jan-03        | 22-jan-04 | PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PDT - PPS - PV        | Eleições presidencial e legislativa | 17,7%   | 17,5% |
| Lula I 2                | 23-jan-04        | 31-jan-05 | PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PPS - PV - PMDB       | PDT sai e PMDB entra                | 17,5%   | 17,5% |
| Lula I 3                | 01-fev-05        | 19-mai-05 | PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PV - PMDB             | PPS sai                             | 17,5%   | 17,7% |
| Lula I 4                | 20-mai-05        | 22-jul-05 | PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PMDB                  | PV sai                              | 17,7%   | 17,5% |
| Lula I 5                | 23-jul-05        | 31-dez-06 | PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PMDB - PP             | PP entra                            | 17,5%   | 15,8% |
| Lula II 1               | 01-jan-07        | 01-abr-07 | PT - PR - PCdoB - PSB - PTB - PMDB - PP - PRB       | Eleições presidencial e legislativa | 16,2%   | 16,0% |
| Lula II 2               | 02-abr-07        | 27-set-09 | PT - PR - PCdoB - PSB - PTB - PMDB - PP - PDT - PRB | PDT entra                           | 16,0%   | 15,4% |
| Lula II 3               | 28-set-09        | 31-dez-10 | PT - PR - PCdoB - PSB - PMDB - PP - PDT - PRB       | PTB sai                             | 15,4%   | 15,0% |
| Dilma I 1               | 01-jan-11        | 01-mar-12 | PT - PR - PCdoB - PSB - PMDB - PDT - PP             | Eleições presidencial e legislativa | 17,2%   | 17,0% |
| Dilma I 2               | 02-mar-12        | 02-out-13 | PT - PR - PCdoB - PSB - PMDB - PDT - PP - PRB       | PRB entra                           | 17,0%   | 17,2% |
| Dilma I 3               | 03-out-13        | 31-dez-14 | PT - PR - PCdoB - PMDB - PDT - PP - PRB             | PSB sai                             | 17,2%   | 17,2% |

## Anexo 7

### Algumas notas metodológicas

#### 1. *Universo de dados referente ao orçamento dos ministérios, programas, e unidades orçamentárias.*

Para dos dados apresentados nesta tese referentes às receitas que os ministérios, programas e unidades orçamentárias foram usadas duas fontes diferentes de dados: o Banco do Orçamento da União do Cebrap e o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) do Governo Federal. Os valores considerados como *Aprovados* referem-se aos dados de receita da Dotação Inicial. No ciclo orçamentário, a Dotação Inicial representa a receita atrelada à uma política ou ação do governo, após a proposta da Lei Orçamentária Anual (LOA) já ter sido analisada e alterada pelo Legislativo e sancionada pelo Presidente da República.

Os valores que são considerados como *Executados*, referem-se aos valores Liquidados que são as receitas que o governo federal, em contrato, deve pagar pela obra ou ação. Aqui cabe destacar que o valor Liquidado é diferente do Valor Pago, uma vez que este último representa o valor que determinada obra recebeu no ano específico da LOA. Assim, por exemplo, se o governo federal aprova a construção de um hospital e se a obra tem previsão de conclusão em 4 anos, o valor Liquidado apresentado na LOA refere-se ao valor total da obra, enquanto o valor Pago refere-se ao valor que o governo de fato executa para o primeiro ano de ocorrência da obra.

Os recursos apresentados nessa tese para os ministérios, autarquias, agências, superintendências e para os programas do governo representam a totalidade das receitas e não parcelas ou fatias de orçamentos específicos. Apesar de a literatura destacar que o Grupo Natureza das Despesas (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2005; GIACOMONI, 2012) – uma das possíveis classificações orçamentárias da LOA –, sobretudo a classificação de Investimentos ser importante para observar a discricionariedade das despesas, optamos por utilizar a totalidade dos recursos, pois nosso objetivo era analisar todas as ações empreendidas no interior de um Ministério. Além disso, muitas despesas com programas ou ações já existentes no governo entram nas Despesas Correntes, daí considerar a totalidade dos recursos.

## 2. Reportagens analisadas

Outra fonte de dados utilizada nesta tese foram as reportagens de jornais. Os jornais selecionados para a busca ativa de reportagens sobre os governos de Fernando Henrique Cardoso (PSDB) e sobre os governos de Luiz Inácio Lula da Silva (PT) foram: *Jornal O Estado de São Paulo* e o jornal *Folha de São Paulo*. Esses dois jornais possuem ampla cobertura sobre a área política e ainda possuem acervos digitais que permitem a busca ativa de reportagens antigas.

A busca ativa por reportagens contou com a seleção de palavras específicas para restringir as reportagens que versavam sobre o tema desta pesquisa. Assim, palavras como: *Ministérios; Fernando Henrique Cardoso; Fernando Henrique; Luiz Inácio Lula da Silva; Lula; PSDB; PMDB; PFL; PPS; PSB; PP; PR; PT; PPB; PTB; PDT; Pcdob; Integração Nacional; Meio Ambiente; Recursos Hídricos; Nordeste; Seca; Rio São Francisco; Assistência Social; Cisternas; Um Milhão de Cisternas; Ciro Gomes; SUDENE; SUDAM; DNOCS; CODEVASF; Bolsa Família; Plano Alvorada; Luz para todos; nomes de todos os ministros; Minas e Energia, Hidrelétricas; Bacias Hidrográficas;* dentre outras, foram utilizadas de modo a retornar reportagens que servissem como material de pesquisa.

Ao todo, para o período e recorte temporal que esta tese cobre (1994-2010), mais de 13 mil reportagens foram lidas e salvas para a construção das informações apresentadas nos capítulos 2 e 3. A tabela 29 traz a quantidade de reportagens analisadas e sistematizadas por governo.

**Tabela 33: Reportagens mapeadas e lidas (1994-2010)**

| <b>Governos</b>          | <b>Reportagens mapeadas e lidas</b> |
|--------------------------|-------------------------------------|
| <b>FHC I (1995-1998)</b> | 2490                                |
| FHC II (1999-2002)       | 3726                                |
| Lula I (2003-2006)       | 4548                                |
| Lula II (2007-2011)      | 2532                                |
| <b>Total</b>             | <b>13296</b>                        |

Fonte: elaboração da autora.

**Tabela 34: Sistematização dos dados e informações utilizadas**

| <b>Presidentes</b>                               | <b>Materiais coletados</b>   | <b>Informações</b>  |
|--|--|---|
| <b>Governo FHC (primeiro e segundo mandato)</b>  | <b>Diários</b>   | Leituras e sistematização dos quatro volumes dos Diários da Presidência do FHC  |
|  | <b>Reportagens</b>   | 6216 reportagens do Jornal Folha de São Paulo e do Jornal O Estado de São Paulo que relatam as trocas no comando dos ministérios  |
|  | <b>Banco de dados do Orçamento</b>                                     | Coleta das informações sobre as despesas e o destino (regiões e municípios) de verbas do programa de Recursos Hídricos (dados para 8 anos), bem como da gerência das principais Unidades Orçamentárias vinculadas ao programa |
|  | <b>Banco de Dados Congresso_Be</b>                                     | Sistematização das bancadas partidárias da Câmara dos Deputados e do Senado   |
|  |  | Sistematização da composição dos Ministérios de Governo   |
|  | <b>Tribunal Superior Eleitoral (TSE)</b>                               | Sistematização dos votos por municípios e candidatos para as eleições presidenciais de 1994 e de 1998   |
| <b>Documentos oficiais do Governo</b>            | Análise de Leis, Decretos e Relatórios produzidos pelo Governo Federal |   |
| <b>Governo Lula (primeiro e segundo mandato)</b> | <b>Diários</b>   | Biografia de autoria de Fernando Morais   |
|  | <b>Reportagens</b>   | 258 reportagens do Jornal Folha de São Paulo e do Jornal O Estado de São Paulo que relatam as trocas no comando dos ministérios   |
|  | <b>Banco de dados do Orçamento</b>                                     | Coleta das informações sobre as despesas e o destino (regiões e municípios) de verbas do programa de Recursos Hídricos (dados para 8 anos), bem como da gerência das principais Unidades Orçamentárias vinculadas ao programa |
|  | <b>Banco de Dados Congresso_Be</b>                                     | Sistematização das bancadas partidárias da Câmara dos Deputados e do Senado   |
|  |  | Sistematização da composição dos Ministérios de Governo   |
|  | <b>Tribunal Superior Eleitoral (TSE)</b>                               | Sistematização dos votos por municípios e candidatos para as eleições presidenciais de 2002 e 2010.   |
| <b>Documentos oficiais do Governo</b>            | Análise de Leis, Decretos e Relatórios produzidos pelo Governo Federal |   |

Fonte: elaboração da autora.