

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SETOR DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
FACULDADE DE DIREITO

DIOGO MARCELO DAS CHAGAS

**CONTORNOS DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO NA FORMULAÇÃO E
IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

CURITIBA
2019

DIOGO MARCELO DAS CHAGAS

**CONTORNOS DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO NA FORMULAÇÃO E
IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial à obtenção do título de bacharel no curso de Direito da Universidade Federal do Paraná.

Orientadora: Professora: Dra. Estefânia Maria de Queiroz Barboza.

CURITIBA

2019

TERMO DE APROVAÇÃO

DIOGO MARCELO DAS CHAGAS

CONTORNOS DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO NA FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Graduação em Direito, Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito, pela seguinte banca examinadora:

ESTEFÂNIA MARIA DE QUEIROZ BARBOZA
Orientador

JOSÉ ARTUR CASTILLO DE MACEDO
Primeiro membro

HELOISA FERNANDES CAMARA
Segundo membro

CONTORNOS DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO NA FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Diogo Marcelo das Chagas

RESUMO

O presidencialismo de coalizão, à luz das teses que forjaram sua definição, bem como dos estudos que descreveram o seu modo de operação, apresenta-se como um importante instrumento na garantia de governabilidade. No entanto, existem limites que, quando estudados, ainda pouco se aproximam dos contornos que assumem na formulação e implementação de políticas públicas. Este artigo tem por objetivo identificar como esses problemas se manifestam e o ponto de inflexão entre as garantias sociais legalmente estabelecidas e a formulação de políticas públicas que demonstra o contrário. A elaboração deste trabalho partiu de uma revisão teórica sobre o tema, além de trazer dados empíricos produzidos em uma pesquisa realizada pelo “projeto presidencialismo de coalizão”. O estudo demonstrou que as políticas públicas enfrentam alguns custos e limites decorrentes da política de troca de favores, dado pela lógica de funcionamento do presidencialismo de coalizão.

Palavras-chave: Presidencialismo de coalizão. Políticas públicas. Política de troca de favores.

RESUMEN

El presidencialismo de la coalición, a la luz de las tesis que forjaron su definición, así como de los estudios que describieron su modo de funcionamiento, se presentó como un instrumento importante en la garantía de la gobernabilidad. Sin embargo, hay límites que, cuando se estudian, todavía poco se acercan a los contornos que asumen en la formulación e implementación de políticas públicas. Este artículo tiene como objetivo identificar cómo se manifiestan estos problemas y el punto de inflexión entre las garantías sociales legalmente establecidas y su formulación que demuestran lo contrario. La elaboración de esta investigación surgió de una revisión teórica sobre el tema, además de aportar datos empíricos producidos en una investigación realizada por el "Proyecto Presidencialismo de la Coalición". El estudio mostró que las políticas públicas enfrentan algunos costos y límites derivados de la política de intercambio de favores, dada por la lógica del funcionamiento del presidencialismo de coalición.

Palabras clave: Presidencialismo de coalición. Política pública. Favorezca la política de cambio.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	06
1 APRESENTANDO O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO	08
1.1 AS TESES SOBRE AS INEFICIÊNCIAS DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO	11
1.2 APONTAMENTOS SOBRE A FORMAÇÃO DAS COALIZÕES GOVERNAMENTAIS	15
2 POLÍTICAS PÚBLICAS	17
2.1 COALIZÕES PARTIDÁRIAS E A FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	20
2.2 POLÍTICA DE TROCA DE FAVORES COMO UMA AMEAÇA A QUALIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	24
CONSIDERAÇÕES FINAIS	27
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	28

INTRODUÇÃO

No Brasil, o sistema político é o presidencialismo multipartidário. Por conta da fragmentação partidária é quase impossível que o presidente possua a maioria necessária para aprovação de seus projetos. A solução é valer-se de coalizões com os seus adversários para garantir a governabilidade e a aprovação de propostas e projetos. Por isso, é tratado pela literatura como presidencialismo de coalizão¹.

Em que pese ele decorra de combinações complexas não é uma característica exclusiva do Brasil, sequer uma novidade. Os estudos já o previam e se preocupavam com seus contornos antes mesmo da Constituição de 88².

Diante disso, inúmeros debates sobre as suas implicações surgiram, especialmente no que tange sua estabilidade e governabilidade. Assim, a ciência política, em geral, demonstrou as virtudes decorrentes desse modelo³. Em consequência, os debates foram ampliados, visto que a sua arquitetura influencia em diversas áreas da sociedade.

Essas dimensões, quando estudadas, ainda se aproximam pouco sobre os impactos decorrentes do presidencialismo de coalizão na formulação e implantação das políticas públicas, que na realidade brasileira são influenciadas, em grandes medidas, pelas agências governamentais⁴.

São inúmeras as questões sociais que norteiam a sociedade brasileira – pobreza, distribuição de renda, desigualdades sociais, problemas de má gestão de verbas públicas, déficit habitacional, falta de saneamento ou infraestrutura sucateada, que são mais do que evidentes, sobre as quais os debates são amplamente familiares. A situação vem mudando, políticos não podem mais alardear

¹ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. **Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro**. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, 1988, p. 5-34.

²SCHIER, Paulo Ricardo. **Presidencialismo de coalizão: democracia e governabilidade no Brasil**. Revista Direitos Fundamentais & Democracia. v. 20 n. 20. 2016, p. 257.

³FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Bases institucionais do presidencialismo de coalizão**. In: Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional, 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

⁴ROCHA NETO, João Mendes da e BORGES, Djalma Freire. **Políticas públicas coordenadas e presidencialismo de coalizão: o caso do PROMESO**. Cadernos – EBAPE.BR, Rio de Janeiro, v.14, 2016.

suas realizações sem aferir os impactos causados às coletividades que governam⁵. Por isso, o debate é sempre relevante.

Nesse contexto, as políticas públicas constituem-se em atividades que dão efetividade aos direitos sociais assegurados pela legislação brasileira. Contudo, para que esses direitos sejam efetivamente garantidos, as políticas públicas precisam ser consistentes⁶.

No entanto, não são poucas as dificuldades enfrentadas na formulação e implementação das políticas no país. Limitações que não residem somente nas dimensões heterogêneas da sociedade, mas também do caráter fragmentado e competitivo dos grupos políticos, que em razão da força que possuem, impõem limites na formulação e implementação das políticas públicas diante do modelo presidencialista de coalizão existente no Brasil⁷.

Este artigo objetiva identificar como essas dificuldades se manifestam e o ponto de inflexão entre as garantias sociais legalmente estabelecidas e sua formulação que evidencia o contrário.

Assim, pretende-se analisar o problema a partir de leituras teóricas que introduzem os estudos sobre o presidencialismo de coalizão entendendo os seus contornos e modo de operacionalidade, para então analisar as implicações que assumem sobre a formulação e implementação das políticas públicas. Para demonstrar essas implicações será apresentado, em especial, a pesquisa realizada pelo “projeto presidencialismo de coalizão”⁸.

O presente trabalho está dividido em duas seções, cada seção possui mais duas subseções. De início, serão desenvolvidas as teorias que cunharam o presidencialismo de coalizão. Na subseção seguinte, apresentar-se-ão aspectos e embates do presidencialismo de coalizão, bem como trará apontamentos sobre a governabilidade nesse desenho institucional. A última subseção, da primeira parte, apresenta apontamentos sobre a formação das coalizões governamentais. Na segunda seção, há um panorama sobre as políticas públicas apresentando suas

⁵JANUZZI, P. de M. **Indicadores sociais no Brasil**. 3 ed. Editora Alínea, 2004, p. 9.

⁶BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz; KOZICKI, Katya. **Judicialização da política e controle judicial de políticas públicas**. Revista Direito FGV, v. 8, n. 1, 2012, p. 072.

⁷ROCHA NETO, João Mendes da e BORGES, Djalma Freire. **Políticas públicas coordenadas e presidencialismo de coalizão: o caso do PROMESO**. Cadernos – EBAPE.BR, Rio de Janeiro, v.14, 2016.

⁸“The Coalitional Presidentialism Project”, é um projeto que estuda o presidencialismo de coalizão organizado por pesquisadores da Universidade de Oxford.

definições doutrinárias e como são planejadas. No item seguinte, analisa-se como as coalizações partidárias influenciam na formulação e implementação das políticas públicas. Na última parte, os argumentos se concentram sobre as ameaças que as políticas de trocas de favores assumem na formulação e implementação de políticas públicas. Por fim, as considerações finais apontam alguns impactos decorrentes do presidencialismo de coalizão nas políticas públicas, a fim de provocar o debate sobre as constatações apresentadas.

1 APRESENTANDO O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO

A promulgação da Constituição Federal de 1988 possibilitou a instauração de um novo momento político. Os desafios seguintes deveriam funcionar como uma reação no sentido de reparar uma história marcada pela deficiência da gestão pública. Ocorre, contudo, que esse diagnóstico acerca dos problemas enfrentados pela sociedade brasileira perdura, haja vista o não enfrentamento adequado, racional e comprometido na solução dessas questões pelos gestores públicos⁹.

Diante das inúmeras questões que norteiam a sociedade brasileira, principalmente se considerarmos sua pluralidade, diversidade, bem como os direitos sociais pendentes de concretude, é fundamental compreender as bases responsáveis pela formulação de políticas sociais¹⁰. No contexto político brasileiro, conforme literatura o “Executivo federal brasileiro (presidente, ministros e burocracias ministeriais) é o principal poder formulador de políticas e onde se define a agenda da política nacional”¹¹.

⁹CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Presidencialismo de coalizão e administração pública**. In CLÈVE, Clèmerson Merlin (Coord.). *Direito constitucional brasileiro – organização do Estado e dos poderes*. São Paulo: Revistas dos Tribunais, v. 2, 2014 p. 493-495.

¹⁰SCHIER, Paulo Ricardo. **Presidencialismo de coalizão: contexto, formação e elementos na democracia brasileira**. Editora Juruá. Curitiba, 2017, p. 16.

¹¹LOPEZ, Felix; BORGES, Jaqueline; SILVA, Noëlle. **Quem decide? Formação da agenda e formulação de políticas no Executivo Federal**. 2018, p. 7 *apud* Limongi, 2007; Almeida, 2017.

No Brasil, há inúmeras peculiaridades que norteiam nosso sistema político, diga-se digno, de grande nota. Sistema esse que há tempos vem sendo tratado como “presidencialismo de coalizão”¹².

O termo presidencialismo de coalizão, dado as suas complexidades foi cunhado pelo cientista político Sergio Abranches, em 1988¹³. Segundo a definição do autor é um modelo de presidencialismo multipartidário proporcional no qual o presidente não consegue fazer maioria no congresso com o seu partido, por isso, ele precisa fazer uma coalizão, ou seja, uma aliança que apoie suas políticas, seus projetos e seu governo¹⁴.

O presidencialismo de coalizão, em que pese seja “um modelo decorrente de um específico arranjo institucional que combina hiperpresidencialismo, multipartidarismo, critério proporcional com lista aberta e federalismo¹⁵”, não é uma novidade, tampouco uma característica exclusiva do Brasil¹⁶.

Sérgio Abranches, observando a estrutura social brasileira, aponta sua heterogeneidade, pluralidade e suas desigualdades sociais, afirmando que não se simplificam e, portanto, convergem para o presidencialismo de coalizão. Segundo o autor, “as regras de representação e o sistema partidário expressam essa pluralidade”¹⁷.

¹²LIMONGI, Fernando e FIGUEIREDO, Argelina. **Bases institucionais do presidencialismo de coalizão**. In Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional, 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001, p.19-39.

¹³ “Apenas uma característica, associada à experiência brasileira, ressalta como uma singularidade: o Brasil é o único país que, além de combinar a proporcionalidade, o multipartidarismo e o “presidencialismo imperial”, organiza o Executivo com base em grandes coalizões. A esse traço peculiar da institucionalidade concreta brasileira chamarei, à falta de melhor nome, “presidencialismo de coalizão”, distinguindo-o dos regimes da Áustria e da Finlândia (e a França gaullista), tecnicamente parlamentares, mas que poderiam ser denominados de “presidencialismo de gabinete” (uma não menos canhestra denominação, formada por analogia com o termo inglês *cabinet government*)”. ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. **Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro**. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, 1988, p. 21-22.

¹⁴ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. **Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro**. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, 1988, p. 5 – 34.

¹⁵SCHIER, Paulo Ricardo. **Presidencialismo de coalizão: contexto, formação e elementos na democracia brasileira**. Editora Juruá. Curitiba, 2017, p. 23.

¹⁶Paul Chaisty; Nic Cheeseman e Timothy Power são autores que observam e identificam o presidencialismo de coalizão em outros países, inclusive fora da América do Sul. CHAISTY, Paul; CHEESEMAN, Nic; POWER, Timothy. **Rethinking the “presidentialism debate”: conceptualizing coalitional politics**. In cross-regional perspective. Democratization, v. 21, n. 1, 2014, p. 72-94.

¹⁷ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. **Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro**. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 21

Ao que nos resta, verifica-se que a discussão sobre o tema presidencialismo de coalizão já foi amplamente discutida pela literatura, sendo amplamente aceito que ele descreve a realidade brasileira.

Do ponto de vista descritivo, o sistema político brasileiro, não há dúvidas, pode ser nomeado como um presidencialismo de coalizão. Afinal, a forma de governo adotada é o presidencialismo e governos recorrem à formação de coalizões para obter apoio para suas iniciativas¹⁸.

Pode-se constatar, portanto, que não há mais questões pendentes sobre a possibilidade de afirmar que o presidencialismo no Brasil funciona como um presidencialismo de coalizão¹⁹.

Diante disso, a literatura recente tem demonstrado, de modo geral, a existência de um posicionamento dominante na teoria política brasileira, a qual apresenta, sustenta e observa, no presidencialismo de coalizão, mais valores do que falhas²⁰.

Todavia, é importante lembrar que as teorias preocupadas com a inefetividade do presidencialismo multipartidário não são poucas, sobretudo aquelas que primeiro analisaram esse quadro institucional²¹. Assim, pode-se afirmar que a literatura sobre o tema, inicialmente, abordou seus aspectos negativos, desenvolvendo, posteriormente, novas perspectivas analíticas sobre as instituições políticas, as quais exibem o presidencialismo de coalizão do ponto de vista sustentável²².

¹⁸LIMONGI, Fernando. **A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório**. *Novos estud.* n.76, 2006, p. 20.

¹⁹FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. **Coalizões governamentais na democracia brasileira**. *In* Brazilian Political Science Review, v. 1, n. 2, 2007, p. 182-216.

²⁰SCHIER, Paulo Ricardo. **Presidencialismo de coalizão: contexto, formação e elementos na democracia brasileira**. Editora Juruá. Curitiba, 2017. p. 24.

²¹“Há diversas perspectivas de análise na Ciência Política sobre o presidencialismo de coalizão, desde as que abordam seus aspectos negativos e as dificuldades do sistema em manter um nível sustentável de governabilidade, até as que o exibem como um sistema estável e previsível, em que coexistem o comportamento individual e partidário, destacando-se o papel dos líderes e a centralização do processo pelo Executivo. SILVA, Aline Melquíades. **Os ciclos do presidencialismo de coalizão e seus determinantes político-econômicos**. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 24, 2017, p. 55.

²²“Nos primeiros anos após a transição democrática de 1985, a maioria das avaliações influentes da democracia brasileira era fortemente institucionalista e fortemente pessimista. Ou seja, a literatura produzia estudos preocupados, sobretudo com “os problemas do presidencialismo de coalizão”. POWER, Timothy J. **Optimism, Pessimism, and Coalitional Presidentialism: Debating the Institutional Design of Brazilian Democracy**. *Bulletin of Latin American Research*, Malden, v. 29, n. 1, 2010, p. 18-33. (Tradução livre).

Essas questões, quando sistematizadas, sugerem o caminho percorrido pelos estudos acerca do presidencialismo de coalizão brasileiro, ou seja, estudos sobre o funcionamento negativo do presidencialismo multipartidário; as perspectivas sobre as composições das coalizões governamentais; a visão que aponta as formas de manutenção das coalizões; e a abordagem sobre as instituições e líderes na atuação no congresso²³. Na próxima sessão, serão apresentados alguns dos autores responsáveis pelas principais críticas ao presidencialismo de coalizão.

1.1 AS TESES SOBRE AS INEFICIÊNCIAS DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO.

A literatura, de modo geral, afirma que a primeira onda de estudos sobre o presidencialismo multipartidário, foi conduzida por autores que trabalharam suas ideias sobre os regimes presidencialistas a partir de estudos comparados, apontando que esses estudos se preocupavam principalmente com a hiperfragmentação partidária e a constante necessidade de o presidente fazer concessões²⁴.

Nesse período, dado o pequeno número de países presidencialistas multipartidários estruturados a serem estudados, a comparação com o parlamentarismo e a considerada difícil combinação entre o presidencialismo com o multipartidarismo, de modo geral, apresentou previsões negativas para a possibilidade de estabilidade e governança²⁵. Essa análise, conforme afirma Silva, “aponta para o impasse constante nas relações entre o Executivo e o Legislativo,

²³MAUERBERG JUNIOR, Arnaldo; PEREIRA, Carlos; BIDERMAN, Ciro. **The evolution of theories about the Brazilian multiparty presidential system.** *Journal of Politics in Latin America*, v. 7, n. 1, 2015, p. 143-161.

²⁴POWER, Timothy J. **Optimism, Pessimism, and Coalitional Presidentialism: Debating the Institutional Design of Brazilian Democracy.** *Bulletin of Latin American Research*, Malden, v. 29, n. 1, 2010 p. 18-33.

²⁵MAUERBERG J. Arnaldo; PEREIRA, Carlos; BIDERMAN, Ciro. **The evolution of theories about the Brazilian multiparty presidential system.** *Journal of Politics in Latin America*, v. 7, n. 1, p. 143-161, 2015.

para a dificuldade de construção de coalizões multipartidárias estáveis, e dá preferência ao sistema presidencialista bipartidário²⁶.

Outra abordagem, que também se insere nessa perspectiva negativa, mostra a preferência do sistema parlamentarista em comparação ao presidencialista, apontando, sobretudo, as dificuldades diante do caráter fixo dos mandatos presidenciais em solucionar rapidamente casos de crises de corrupção envolvendo o presidente²⁷. Segundo essa abordagem, substituir o presidente era uma atividade extremamente difícil. Mesmo nos casos em que a situação beira a ilegalidade. Além disso, o impeachment é um processo complexo e demorado, principalmente se comparado com o voto parlamentar de desconfiança. Portanto, essa crítica se preocupou em destacar principalmente a falta de flexibilidade em situações de mudanças e as dificuldades do impeachment²⁸.

Além disso, os estudos dessa época se preocuparam com as questões que regem as regras eleitorais brasileiras, isto é, o sistema eleitoral proporcional de lista aberta, argumentando-se que essas regras corroboram para a produção de uma política clientelista e distributiva²⁹.

Nesse sentido, os argumentos produzidos sustentaram que os cidadãos escolheriam (confiarão em candidatos) baseando-se nas qualidades pessoais dos candidatos, nas suas atividades e nos registros pessoais, em vez de seus partidos, isso acaba promovendo a personalização do processo eleitoral³⁰.

Destaca-se o autor Barry Ames³¹. Para ele, a troca de recursos públicos por apoio, transforma o sistema inoperante porque gera incentivos a não cooperação. Além disso, o sistema é ineficiente porque prolifera agentes com poderes de veto³².

Esses são alguns dos autores, como visto que conduzem a primeira perspectiva de estudos sobre os regimes presidencialistas multipartidários. Por

²⁶SILVA, Aline Melquíades. **Os ciclos do presidencialismo de coalizão e seus determinantes político-econômicos**. Revista Brasileira de Ciência Política, n. 24. 2017, p. 52 *apud* Mainwaring, 1993.

²⁷LINZ, Juan José. **The Perils of Presidentialism**, in: Journal of Democracy, 1990, p. 65.

²⁸LINZ, Juan José. **The Perils of Presidentialism**. Journal of Democracy, v. 1, n. 1, 1990, p. 51-69.

²⁹BORGES, André. **Eleições presidenciais, federalismo e política social**. Revista brasileira de Ciências Sociais, vol. 28, n. 81, 2013, p. 118.

³⁰BORGES, André. **Eleições presidenciais, federalismo e política social**. Revista brasileira de Ciências Sociais, v. 28, 2013, p. 119, *apud* Ames, 1995; Mainwaring, 1995; Mainwaring, 2001.

³¹Esse autor é tratado pela literatura como o crítico mais veemente do funcionamento da relação entre o Executivo e o Legislativo no presidencialismo de coalizão.

³²RENNÓ, Lúcio R. **Críticas ao presidencialismo de coalizão no Brasil: processos institucionalmente constritos ou individualmente dirigidos?** In: Reforma política no Brasil. Belo Horizonte: Ed. UFMG Brasília: PNUD, 2006. p. 264, *apud* Ames 1995; 1995a; 2001.

consequente, demonstram, conforme também ressaltado pelos autores Mauerberg, Pereira e Biderman, “que o conjunto de regras eleitorais proporcionadoras de sistemas multipartidários e a impossibilidade de um governo de maioria, ou seja, diante da complexidade decorrentes dessas regras, conduziriam esse tipo de sistema presidencial ao fracasso”³³.

Dentro dessa abordagem, em que pese não se enquadre como um autor defensor da insuficiência do modelo institucional brasileiro³⁴ há também Abranches, haja vista que já argumentava acerca das possibilidades de falhas de coordenação e crises de governança, como nota “quando há falhas de coordenação, o sistema tende à fragmentação, podendo sofrer paralisia decisória e colapsos recorrentes de desempenho, com danos ao apoio social do governo”³⁵.

Por outro lado, a ciência política brasileira descobriu que o presidencialismo poderia funcionar de forma estável com suas coalizões, bem como descreveu como isso funcionaria. O professor Fernando Limongi junto com a professora Argelina Figueiredo com as suas pesquisas descreveram o *modus operandi*, isto é, o modo de operação do presidencialismo de coalizão brasileiro³⁶.

Nessa mesma linha de raciocínio, argumentam os autores Pereira e Melo que o presidencialismo multipartidário parece estar aqui para ficar³⁷. Eles afirmam que é possível observar com o passar do tempo a literatura mostrando que as

³³MAUERBERG J. Arnaldo; PEREIRA, Carlos; BIDERMAN, Ciro. **The evolution of theories about the Brazilian multiparty presidential system**. Journal of Politics in Latin America, v. 7, n. 1, p. 145-161.

³⁴O texto do autor Abranches foi depositado nessa seção, unicamente, por apresentar as possíveis falhas do quadro institucional brasileiro. O autor não deve ser enquadrado como aqueles que sustentaram a ineficiência do presidencialismo multipartidário. Isso porque ao apresentar o presidencialismo de coalizão apresenta a realidade brasileira. Isso é melhor compreendido com as próprias palavras do autor, “Muitos analistas tendem a interpretar a história institucional brasileira no sentido da inadequação, seja do presidencialismo, seja da representação proporcional, para a estabilidade democrática. Não é, definitivamente, a inclinação do raciocínio aqui empreendido”. ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. **Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro**. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, 1988, p. 32.

³⁵ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. **Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro**. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 21.

³⁶FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Bases institucionais do presidencialismo de coalizão**. In: Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional, 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001, p. 19-39

³⁷MELO MA, Pereira C. **O sucesso inesperado de regimes presidenciais multipartidários**. In: Fazendo o Brasil funcionar. Estudos das Américas. Palgrave Macmillan, Nova Iorque, 2013, p. 156.

perspectivas negativas sobre o sistema presidencial brasileiro foram mal colocadas³⁸.

Os regimes presidenciais multipartidários devem ser vistos como casos especiais que não funcionam nem como sistemas políticos parlamentares nem como modelos presidenciais de dois partidos. Em outras palavras, a literatura especializada não compreende totalmente as nuances operacionais dos regimes presidenciais da coalizão. Os estudiosos têm medido mal os resultados desses regimes porque usam ferramentas teóricas e analíticas projetadas para analisar regimes parlamentares multipartidários europeus ou o clássico sistema presidencial de dois partidos dos Estados Unidos³⁹. (Tradução livre).

Nesse mesmo sentido, os estudos do professor Limongi observam que o presidencialismo de coalizão é eficiente na garantia de governabilidade⁴⁰. Assim, esse autor é um dos maiores responsáveis em refutar as perspectivas que abordam as ineficiências da capacidade política do presidencialismo de coalizão⁴¹.

Nesta linha de raciocínio, Figueiredo e Limongi notam que as coalizões decorrentes do sistema político brasileiro, permitem ao Poder Executivo um confortável número de aprovações de suas propostas, isto é, o governo não encontra no Congresso um obstáculo intransponível à implementação de sua

³⁸MELO MA, Pereira C. **O sucesso inesperado de regimes presidenciais multipartidários**. In: Fazendo o Brasil funcionar. Estudos das Américas. Palgrave Macmillan, Nova Iorque, 2013, p. 156-170.

³⁹"Multiparty presidential regimes must be seen as special cases that function neither like parliamentary political systems nor like two-party presidential models. In other words, the expert literature does not fully grasp the operational nuances of coalition-based presidential regimes. Scholars have been misgauging the outcomes of these regimes because they have been using theoretical and analytical tools designed to analyze either European multiparty parliamentary regimes or the classic two-party presidential system of the United States". MELO MA, Pereira C. **O sucesso inesperado de regimes presidenciais multipartidários**. In: Fazendo o Brasil funcionar. Estudos das Américas. Palgrave Macmillan, Nova Iorque, 2013, p. 157.

⁴⁰"O presidente teve seu poder institucional reforçado. Para todos os efeitos, a Constituição confere ao presidente o monopólio sobre iniciativa legislativa. A alteração do status quo legal, nas áreas fundamentais, depende da iniciativa do Executivo. Entende-se assim que possa organizar seu apoio com base em coalizões montadas com critérios estritamente partidários. Para influenciar a política pública é preciso estar alinhado com o presidente. Assim, restam aos parlamentares, basicamente, duas alternativas: fazer parte da coalizão presidencial na legislatura em curso, ou cerrar fileiras com a oposição esperando chegar à Presidência no próximo termo. É equivocado insistir em caracterizar nosso sistema por suas alegadas falhas, pelas suas carências. Inverter a perspectiva, no entanto, só torna a tarefa mais difícil, pois implica aceitar a necessidade de explicar o real, não de condená-lo ou censurá-lo". LIMONGI, Fernando. **A democracia no Brasil: Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório**. Novos Estudos – CEBRAP, São Paulo, n. 76, 2006, p. 40-41.

⁴¹FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Bases institucionais do presidencialismo de coalizão**. In: Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional, 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

agenda⁴². Os autores argumentam que o comportamento do plenário é previsível e consistente⁴³.

Nesse sentido, é possível afirmar, portanto, que a literatura inicial sobre o tema não compreendia as nuances acerca do presidencialismo multipartidário, sendo apenas recentemente dado o passo no sentido de examinar a relevância das coalizões decorrentes do presidencialismo de coalizão⁴⁴.

Apresentado as teorias críticas e céticas do presidencialismo de coalizão, bem como superadas diante dos fundamentos apresentados a próxima sessão desse trabalho pretende apresentar como são formadas as coalizões.

1.2 APONTAMENTOS SOBRE A FORMAÇÃO E MANUTENÇÃO DAS COALIZÕES GOVERNAMENTAIS

A explicação sobre a formação das coalizões, formulada por Abranches, consistem em três fases: a constituição da aliança eleitoral, a constituição do governo e a formação da coalizão efetivamente governante. Nesta última fase surge o “problema da formulação da agenda real das políticas e das condições de sua implementação, e os partidos da coalizão se enfrentam em manobras calculadas para obter cargos e influência decisória”⁴⁵.

Segundo Limongi o sistema político brasileiro produz coalizões de acordo com a mesma lógica que rege os demais sistemas políticos presidencialistas multipartidários: o Presidente tem a prerrogativa da proposição, que é aprovada se apoiada pela maioria. Por isso precisa formar uma coalizão legislativa que lhe garanta a maioria necessária⁴⁶.

⁴²FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Bases institucionais do presidencialismo de coalizão**. In: Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional, 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001, p. 39.

⁴³FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Bases institucionais do presidencialismo de coalizão**. In: Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional, 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001, p. 39.

⁴⁴MELO MA, Pereira C. **O sucesso inesperado de regimes presidenciais multipartidários**. In: Fazendo o Brasil funcionar. Estudos das Américas. Palgrave Macmillan, Nova Iorque, 2013, p. 159.

⁴⁵ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. **Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro**. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 27-28.

⁴⁶LIMONGI, Fernando. **Presidencialismo e Governo de Coalizão**. In: AVRITZER, Leonardo. Reforma Política no Brasil. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006b. p. 237- 257.

Aline Melquíades Silva, em seus estudos, também sistematiza uma ideia acerca do tema, estruturando o processo de formação das coalizões formadas a partir da necessidade do presidente conciliar minimamente dois caminhos, isto é, conforme nota a autora “o presidente precisa buscar tanto uma composição partidária majoritária quanto a representação de particularidades estaduais. Assim, em sociedades mais divididas, a formação de alianças é um requisito para a governabilidade e estabilidade institucional”⁴⁷.

De acordo com Bertholini e Pereira diante do arranjo político brasileiro, separação de poderes, federalismo e sistema eleitoral proporcional de lista aberta. Mas, principalmente considerando o multipartidarismo, responsável pela fragmentação partidária no legislativo, os presidentes quando eleitos não raras vezes se deparam com a condição de seu partido, ou mesmo a coligação eleitoral não possuir a maioria no Legislativo, por isso, precisa formular coalizões para manter a governabilidade⁴⁸.

No mesmo raciocínio, conforme afirmam Carey e Reinhardt “para formar maiorias governistas, presidentes e governadores articulam coalizões pluripartidárias e distribuem pastas ministeriais entre os partidos aliados em troca de apoio”⁴⁹.

Significa afirmar, portanto, que o apoio dado pelos membros do congresso ao presidente, são decorrentes da oferta de empregos na burocracia federal. Assim, há alguns caminhos essenciais para a garantia da governabilidade, em outras palavras, são três os caminhos necessários para a formação das coalizões: 1) “quantos partidos farão parte da coalizão; 2) quais partidos e se eles apresentam preferências políticas e ideológicas semelhantes àquelas do presidente; 3) e a quantidade de poder e recursos que serão compartilhados entre os parceiros”⁵⁰.

Portanto, é possível afirmar que entender as coalizões, dadas suas características institucionais complexas, permite o diálogo com inúmeras questões

⁴⁷SILVA, Aline Melquíades. **Os ciclos do presidencialismo de coalizão e seus determinantes político-econômicos**. Revista Brasileira de Ciência Política, n. 24. 2017, p. 51-52.

⁴⁸BERTHOLINI, Frederico; PEREIRA, Carlos. **Pagando o preço de governar: custos de gerência de coalizão no presidencialismo brasileiro**. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, 2017, p. 528-550.

⁴⁹CAREY, John M. e REINHARDT, Gina Yannitell. **Impacto das instituições estaduais na unidade de coalizão parlamentares no Brasil**, v. 46, n. 4, 2003, p. 776.

⁵⁰BERTHOLINI, Frederico; PEREIRA, Carlos. **Pagando o preço de governar: custos de gerência de coalizão no presidencialismo brasileiro**. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, 2017, p. 528-550.

que norteiam a sociedade brasileira⁵¹. Na visão do professor Paulo Ricardo Schier, “a lógica e o funcionamento das coalizões, traz impacto na compreensão do que é interesse público, na compreensão da formação e controle de políticas públicas”⁵². O foco principal desse trabalho inspira-se nessa colocação, levando em consideração a necessidade dos estudos acerca das políticas públicas no presidencialismo de coalizão, conforme será apresentado nas seções seguintes deste trabalho.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS.

Far-se-á o debate a seguir a partir da preocupação com os problemas relacionados a formulação e implementação das políticas públicas, sobretudo no que se refere a sua formulação e controle no sistema presidencialista de coalizão. Isso é importante, pois a demanda pelo acesso ao direito faz com que as políticas públicas prescindam o caminho que repercute na concretização das garantias constitucionais, tendo em vista que a justificativa ao surgimento de políticas públicas não é outra senão a existência dos direitos sociais⁵³.

Diante disso, alguns estudos têm demonstrado que ainda persistem questões sobre a qualidade das políticas no quadro institucional brasileiro. Isso ocorre, principalmente, em razão da distância da análise sobre a formulação com impactos decorrentes do presidencialismo de coalizão⁵⁴.

Nesse sentido, é necessário compreender, primeiramente, o que são políticas públicas. A literatura ilustra, em uma função bastante apropriada, a definição do conceito de política pública apresentada por Maria Dallari Bucci, ou

⁵¹SCHIER, Paulo Ricardo. **Presidencialismo de coalizão: contexto, formação e elementos na democracia brasileira**. Editora Juruá. Curitiba, 2017. p. 16.

⁵²SCHIER, Paulo Ricardo. **Presidencialismo de coalizão: contexto, formação e elementos na democracia brasileira**. Editora Juruá. Curitiba, 2017. p. 24

⁵³Primeiramente, é necessário entender que esse raciocínio não basta para explicar a existência das demais políticas públicas, isto é, a política industrial, a política de energia, a política de transportes e outras, que não se fundam na realização imediata de direitos sociais. O conceito destas está diretamente relacionado com o conceito de desenvolvimento – “processo de elevação constante e harmônica do nível de vida e da qualidade de vida de toda uma população”. BUCCI, Maria. **Políticas públicas e direito administrativo**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, a. 34 n. 133, 2002, p. 90, *apud* Professor Fábio Konder Comparato.

⁵⁴SCHIER, Paulo Ricardo. **Presidencialismo de coalizão: contexto, formação e elementos na democracia brasileira**. Editora Juruá. Curitiba, 2017.

seja, a apresentação de um conceito que afasta as confusões decorrentes dos inúmeros significados que essa expressão possa apresentar⁵⁵.

Segundo o seu conceito, “políticas públicas são programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”⁵⁶. Através desses instrumentos de ação, o poder do Estado é utilizado para a realização de interesses públicos. Significa dizer que o campo de atuação desse conceito é muito diversificado, coexistindo a participação de entes públicos e privados, atuando em diferentes níveis⁵⁷.

Maria Dallari Bucci apresentou em seu estudo mais recente o conceito de política pública em direito, ao observar a necessidade de acrescentar ao conceito anteriormente apresentado, um novo elemento. Isso ocorreu ao constatar que política pública só pode ser compreendida como um conjunto de atos que também devem ser regulados judicialmente⁵⁸.

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou um conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados⁵⁹.

Portanto, é possível observar como resultado desse conjunto de processos, que as políticas públicas são caracterizadas como uma atividade. Assim, conforme conclui a autora, essa atividade consiste em um “conjunto de normas e atos tendentes à realização de um objetivo determinado”⁶⁰.

⁵⁵RESENDE, Fabrício Contato Lopes. **O papel do poder judiciário no controle da implementação de políticas públicas no Brasil**. Dissertação de mestrado – UNIVERSIDADE de São Paulo, São Paulo, 2010, p. 6-8.

⁵⁶BUCCI, Maria. **Políticas públicas e direito administrativo**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, a. 34 n. 133, 2002, p. 91.

⁵⁷RESENDE, Fabrício Contato Lopes. **O papel do poder judiciário no controle da implementação de políticas públicas no Brasil**. Dissertação de mestrado – UNIVERSIDADE de São Paulo, São Paulo, 2010, p. 7-9.

⁵⁸BUCCI, Maria P. Dallari. **O conceito de política pública em direito**. Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico, São Paulo, Saraiva, 2006, p. 38-39.

⁵⁹BUCCI, Maria P. Dallari. **O conceito de política pública em direito**, in Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico, São Paulo, Saraiva, 2006, p. 39.

⁶⁰BUCCI, Maria P. Dallari. **O conceito de política pública em direito**. Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico, São Paulo, Saraiva, 2006, p. 39.

As políticas públicas constituem-se num arranjo que exige uma prestação positiva do Estado, uma vez que são desenvolvidas para garantir e colocar em prática os direitos previstos na Constituição⁶¹. Nesse sentido, as professoras Barboza e Kozicki, acrescentam:

Também não se pode descurar que é por meio de políticas públicas coletivas que a Constituição brasileira pretende que sejam realizados e garantidos os direitos fundamentais sociais. Por óbvio, são direitos que dizem respeito a toda a sociedade, considerada em sua forma coletiva e não apenas de garantias de direitos individuais, e por isso a necessidade de políticas macro para sua realização, dando-se conta das necessidades do povo, bem como da capacidade do Estado⁶².

Portanto, é possível perceber que as políticas públicas possibilitam o desenvolvimento da sociedade brasileira. Diante disso, considerando que os padrões de governança são bastante complexos, a teoria do ciclo da política pública, traçou um caminho para a elaboração das políticas públicas⁶³.

O primeiro passo é a elaboração da agenda, momento em que são apresentados os interesses e as propostas para negociação. Assim, definem-se as preferências que serão adaptadas ao projeto político de governo. Após, seguem as etapas de formulação de propostas, escolha de alternativas e implementação das políticas públicas⁶⁴.

Esse, sem dúvida, é um processo bastante complexo, onde podem operar os mais variados atores, isto é, os representantes do Executivo e Legislativo, os servidores públicos, a mídia, os movimentos sociais e a opinião pública. Nesse processo, são várias as ações que podem ampliar ou restringir o conteúdo da agenda. É importante perceber que não há uma ordem de preferência sobre esses agentes⁶⁵.

⁶¹LASSANCE, Antônio. **Padrões de governança presidencial e desenvolvimento brasileiro**. In: Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas Brasília: IPEA, v 2. 2014, p. 281.

⁶²BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz; KOZICKI, Katya. **Judicialização da política e controle judicial de políticas públicas**. Revista Direito FGV, v. 8, n. 1, 2012, p. 072.

⁶³KINGDON, John W. **Agendas, Alternatives and Public Policies**. United States of America: AddisonWesley Longman, 1994.

⁶⁴PINTO, Isabela Cardoso de Matos. **Mudanças nas políticas públicas: a perspectiva do ciclo de política**. Revista de Políticas Públicas, v. 12, n. 1, 2008, p. 29.

⁶⁵PINTO, Isabela Cardoso de Matos. **Mudanças nas políticas públicas: a perspectiva do ciclo de política**. Revista de Políticas Públicas, v. 12, n. 1, 2008, p. 30-31.

No entanto, os impactos decorrentes das ações dos representantes políticos, por óbvio, são significativamente notáveis. Principalmente, sobre os casos em que não há um consenso parlamentar sobre a agenda. Assim, ainda que não exista a figura de um autor dominante no processo, os políticos eleitos e os ocupantes de cargos de nomeação ou de confiança, possuem peso maior na condução da agenda⁶⁶.

O Brasil tem como sistema político o presidencialismo multipartidário e, portanto, as coalizões são inevitáveis. O ambiente político decorrente desse arranjo possibilita que partidos da coalizão se enfrentem em manobras calculadas para obter cargos e influência decisória⁶⁷. Nos últimos anos, a situação é agravada em razão do crescente número de partidos políticos com representação no Congresso⁶⁸. Diante disso, a próxima seção desse trabalho pretende discutir os contornos que o presidencialismo de coalizão assume na formulação e implantação de políticas públicas.

2.1 COALIZÕES PARTIDÁRIAS, FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.

O modelo de presidencialismo vigente no Brasil, para possibilitar o funcionamento governamental, através dos mecanismos constitucionais, concentrou poderes sobre domínio do presidente⁶⁹. Permitindo estratégias na definição da agenda legislativa por meio de instrumentos como “poder de decreto constitucional e delegado, a competência para propor Emenda Constitucional, a iniciativa legislativa exclusiva em diferentes matérias, além da iniciativa concorrente em legislação

⁶⁶PINTO, Isabela Cardoso de Matos. **Mudanças nas políticas públicas: a perspectiva do ciclo de política.** *Revista de Políticas Públicas*, v. 12, n. 1, 2008, p. 32.

⁶⁷ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. **Presidencialismo de coalização: o dilema institucional brasileiro.** *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 05-32.

⁶⁸BORGES, Ademar. **Presidencialismo atenuado.** Uma possível saída para crises de governabilidade no Brasil. O texto completo pode ser encontrado no seguinte endereço eletrônico: <https://www.jota.info/stf/do-supremo/constituicao-e-sociedade-presidencialismo-atenuado-04102016>.

⁶⁹LIMONGI, Fernando. **Presidencialismo e Governo de Coalisão** In: AVRITZER, Leonardo. *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006b. p. 237- 257.

ordinária e complementar”⁷⁰. Ou seja, as prerrogativas institucionais do presidente são, em geral, entraves que impedem a paralisia decisória, pois permitem o controle da agenda legislativa⁷¹.

Nesse mesmo sentido, ao considerar esses notáveis poderes legislativos, o professor Fernando Limongi aponta que a “prerrogativa exclusiva para iniciar legislação confere ao chefe do Executivo vantagens estratégicas que podem ser usadas para estruturar o apoio às suas medidas no interior do Poder Legislativo”⁷².

Nos últimos anos, contudo, o quadro institucional brasileiro vem sofrendo importantes alterações, que resultaram na modificação da relação entre o Executivo e o Legislativo⁷³. Em consequência, há dificuldades ao se afirmar que as prerrogativas institucionais bastam, serão suficientes, ou que presidentes seriam bem-sucedidos⁷⁴.

Isso ocorre porque os partidos assumiram posturas importantes para o funcionamento do governo⁷⁵, ou seja, as forças políticas e legendas partidárias podem ser condutoras das pautas e agendas do governo. Sendo necessário estabelecer uma relação de equilíbrio com os partidos políticos representados no Congresso brasileiro⁷⁶.

Isso significa que os partidos políticos passaram a ser vistos como atores-chaves no processo legislativo, no qual o Poder Executivo funciona como autor principal⁷⁷. Além disso, a Constituição Brasileira, também define o Poder Legislativo como último negociador para aprovação das leis. Ou seja, dadas as novas regras o

⁷⁰INÁCIO, Magna. **Poderes de Agenda do Presidente**. In: AVRITZER, Leonardo. Reforma Política no Brasil. 2006. p. 170.

⁷¹LIMONGI, Fernando. **Presidencialismo e Governo de Coalisão** In: AVRITZER, Leonardo. Reforma Política no Brasil. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006b. p. 237- 257.

⁷²LIMONGI, Fernando. **Presidencialismo e governo de coalisão**. In: AVRITZER, L.; ANASTASIA, F. Reforma política no Brasil. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006, p. 243

⁷³RENNÓ, Lúcio R. **Críticas ao presidencialismo de coalisão no Brasil: processos institucionalmente constrictos ou individualmente dirigidos?** In: Reforma política no Brasil. Belo Horizonte: Ed. UFMG; Brasília: PNUD, 2006, p. 259.

⁷⁴ROCHA NETO, João Mendes da; BORGES, Djalma Freire. **Políticas públicas coordenadas e presidencialismo de coalisão: o caso do PROMESO**. 2016, vol.14, p. 443.

⁷⁵Essa lógica se observa na leitura de Meneguello, sobretudo quando escreve que “a natureza partidária das equipes de governo mostra que os partidos são agentes centrais do funcionamento dos governos”. MENEGUELLO, R. **Partidos e governos no Brasil contemporâneo (1985-1997)**. São Paulo: Paz e Terra, 1998, p. 150.

⁷⁶ROCHA NETO, João Mendes da e BORGES, Djalma Freire. **Políticas públicas coordenadas e presidencialismo de coalisão: o caso do PROMESO**. Cadernos – EBAPE.BR, Rio de Janeiro, v.14, 2016, p. 443.

⁷⁷RENNÓ, Lúcio R. **Críticas ao presidencialismo de coalisão no Brasil: processos institucionalmente constrictos ou individualmente dirigidos?** In: Reforma política no Brasil. Belo Horizonte: Ed. UFMG; Brasília: PNUD, 2006, p. 263.

Executivo depende de apoio do Legislativo, encarregado final sobre as propostas legislativas, para aprovar sua agenda. Portanto, observa-se que o quadro institucional brasileiro atribui ao Poder Executivo supremacia na formação da agenda legislativa. Contudo, o Legislativo é bastante forte na formulação das políticas públicas⁷⁸.

Outro fator importante é que as negociações no legislativo ocorrem em um ambiente polarizado por múltiplos partidos políticos, situação ampliada nos últimos anos, segundo a pesquisa realizada pelo Projeto Presidencialismo de Coalizão (The Coalitional Presidentialism Project), pela Universidade de Oxford. A pesquisa aponta que a reeleição de Dilma Rousseff como presidente em outubro de 2014 foi acompanhada pela eleição de um número recorde de 28 partidos para o Congresso Nacional brasileiro. Sendo, portanto, o legislativo mais fragmentado no mundo democrático⁷⁹.

Esse novo arranjo institucional, depois do processo eleitoral, para que não haja grandes entraves ao governo, pode gerar partidos políticos que barganhem apoio em troca de cargos e empregos no quadro institucional. Em consequência, é possível que mudanças ocorram nas propostas de governo, em razão da variação do perfil dos partidos apoiadores⁸⁰.

Nesse mesmo sentido, acerca das vantagens que os partidos políticos pretendem angariar, os autores Krause e Godoi apontam:

A dinâmica da busca de aliança, a partir do princípio geral da economia de esforços e maximização de ganhos, é parte do pressuposto de que os partidos políticos avaliam o ambiente em que estão inseridos e procuram se posicionar com a intenção de angariar o maior número possível de votos e vantagens. Neste sentido, a ação coligacionista seria elaborada por um princípio baseado eminentemente em uma racionalidade instrumental. Coligação seria um instrumento disponível para abarcar um maior eleitorado, mas, também, uma interessante ferramenta para ter influência e

⁷⁸RENNÓ, Lúcio R. **Críticas ao presidencialismo de coalizão no Brasil: processos institucionalmente constrictos ou individualmente dirigidos?** In: Reforma política no Brasil. Belo Horizonte: Ed. UFMG; Brasília: PNUD, 2006, p. 259.

⁷⁹CHAISTY, Paul; CHEESEMAN Nic; and POWER, Timothy J. **“The Prospects for President Rousseff's Coalition Government in Brazil”**. Policy Brief. Department of Politics and International Relations, University of Oxford. 2015.

⁸⁰ROCHA NETO, João Mendes da e BORGES, Djalma Freire. **Políticas públicas coordenadas e presidencialismo de coalizão: o caso do PROMESO**. Cadernos – EBAPE.BR, Rio de Janeiro, v. 14, 2016, p. 443.

acesso à máquina governamental e aproximação com núcleos decisórios após os pleitos⁸¹.

Portanto, a arquitetura que se faz no momento da disputa se transfere para dentro do Legislativo, quando os partidos políticos coordenam a negociação pelo apoio às propostas do Executivo e influenciam o conteúdo programático dessas decisões. É o momento em que são cobrados os preços pelo apoio oferecido que, em geral, se traduz na distribuição de cargos, principalmente os que melhor posicionam nos escalões de influência da agenda governamental⁸².

Nesse momento, portanto, pode-se instituir o que é definido pela literatura como política de troca de favores, modelo de política caracterizado principalmente pela sua informalidade⁸³. Isso repercute na qualidade das políticas públicas, uma vez que pode favorecer o fisiologismo. Além disso, dado o tamanho da fragmentação partidária é difícil estabelecer um controle sobre legendas partidárias que apoiam ou não a agenda política, o que dificulta um controle adequado a fim de evitar decisões pouco ideológicas e descoladas da representação popular⁸⁴.

Diante disso, a próxima seção deste trabalho se preocupa com os contornos do nosso desenho institucional, observando a situação nos dias atuais e apresentado as questões que implicam nas políticas públicas, conforme se apresenta a seguir.

⁸¹KRAUSE, S.; GODOI, P. P. **Coligações eleitorais para os executivos estaduais: padrões e tendências**. In: KRAUSE, S.; DANTAS, H.; MIGUEL, L. F. Coligações partidárias na nova democracia brasileira. São Paulo: Ed. Unesp, 2010, p. 42.

⁸²ROCHA NETO, João Mendes da e BORGES, Djalma Freire. **Políticas públicas coordenadas e presidencialismo de coalizão: o caso do PROMESO**. Cadernos – EBAPE.BR, Rio de Janeiro, v.14, 2016, p. 443.

⁸³A política de troca de favores refere-se a acordos entre o presidente e os legisladores em que o apoio político é informalmente trocado por apoio econômico, benefícios privados, ou outras formas de assistência pessoal. A natureza informal dessas transações distingue-se da política de poderes orçamentais, onde incentivos financeiros são fornecidos em troca de apoio eleitoral dentro das regras formais do jogo político". CHAISTY, Paul; CHEESEMAN Nic; and POWER, Timothy J. 2015. **The Coalitional Presidentialism Project**. 2015. A síntese da pesquisa pode ser encontrada no seguinte endereço eletrônico: <http://www.politics.ox.ac.uk/materials/publications/15239/ccp-research-report.pdf>.

⁸⁴BIANQUINI, Heloísa; SICA, Lígia Pinto. **Barganha ou corrupção?** Uma análise dos sistemas políticos: presidencialismo bipartidário, parlamentarismo e presidencialismo multipartidário. o texto completo pode ser encontrado no seguinte endereço eletrônico: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/barganha-ou-corrupcao-11042019>. Acesso em: 20/09/2019.

2.2 POLÍTICA DE TROCA DE FAVORES COMO UMA AMEAÇA A QUALIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Uma pesquisa realizada pelo Projeto Presidencialismo de Coalizão (The Coalitional Presidentialism Project) tem analisado as prerrogativas institucionais do presidente, preocupando-se em demonstrar principalmente as mais importantes, que mantêm a efetividade das coalizões⁸⁵ e desenvolveram, em seguida, a chamada “presidential toolbox” - caixa de ferramentas presidenciais - que consistem-se nas seguintes prerrogativas: “poderes legislativos, poderes partidários, gestão de gabinete, poderes orçamentais e a troca de favores”⁸⁶.

Uma das principais questões da pesquisa era observar quais das ferramentas seriam mais eficazes para o presidente garantir suas coalizões. A pesquisa concluiu que a formação de gabinetes⁸⁷ foi o principal instrumento para garantir a disciplina dos parlamentares. Na sequência, apareceram os poderes legislativos e as competências para decidir sobre execução dos gastos públicos. Por fim, demonstrou que o controle dos presidentes sobre o próprio partido e a celebração de acordos com os parlamentares são as ferramentas, em geral, com o menor peso na formação das coalizões⁸⁸.

Na pesquisa é possível observar os dados específicos do Brasil, os quais apontam que a autoridade para compor ministérios representa a ferramenta principal (61% de relevância), seguido do poder orçamentário (22% de relevância), da troca de favores (10% de relevância), dos poderes normativos do presidente (6% de relevância) e o controle dos partidos aliados (com 2% de relevância)⁸⁹.

⁸⁵A pesquisa realizada pela Universidade de Oxford, estudou 9 países que adotam o modelo de presidencialismo de coalizão – Armênia, Benin, Brasil, Chile, Equador, Quênia, Malawi, Rússia e Ucrânia. CHAISTY, Paul; CHEESEMAN Nic; and POWER, Timothy J. 2015. **The Coalitional Presidentialism Project**. 2015. A síntese da pesquisa pode ser encontrada no seguinte endereço eletrônico: <http://www.politics.ox.ac.uk/materials/publications/15239/ccp-research-report.pdf>.

⁸⁶CHAISTY, Paul; CHEESEMAN Nic; and POWER, Timothy J. 2015. **The Coalitional Presidentialism Project**. 2015. A síntese da pesquisa pode ser encontrada no seguinte endereço eletrônico: <http://www.politics.ox.ac.uk/materials/publications/15239/ccp-research-report.pdf>

⁸⁷Indicação para ministérios. No total 44% dos parlamentos concluíram sobre a importância principal dessa ferramenta.

⁸⁸Tabela 3. Pareceres parlamentares sobre a ferramenta mais eficaz na formação de coalizões. CHAISTY, Paul; CHEESEMAN Nic; and POWER, Timothy J. 2015. **The Coalitional Presidentialism Project**. 2015.

⁸⁹Tabela 3. Pareceres parlamentares sobre a ferramenta mais eficaz na formação de coalizões. CHAISTY, Paul; CHEESEMAN Nic; and POWER, Timothy J. 2015. **The Coalitional Presidentialism Project**. 2015.

Isso corrobora para o fato de que a “caixa de ferramentas presidenciais”, no caso do Brasil, tem se esvaziado consideravelmente. Em primeiro lugar, isso ocorre em razão do aumento substancial do número de partidos com representação no Congresso Nacional⁹⁰. Em segundo, as ferramentas são retiradas das mãos do presidente, seja por meio da aprovação de emendas constitucionais, seja por meio de interpretações da Constituição⁹¹.

Os estudos sobre o presidencialismo de coalizão também avaliaram a percepção dos parlamentares sobre as coalizões presidenciais que, em geral, resultou em um consenso positivo sobre as consequências decorrentes da manutenção das coalizões. Demonstrou também que a maioria dos parlamentares acreditam que presidencialismo de coalizão tem permitido políticas públicas mais consistentes e eficientes⁹².

No entanto, sobre as políticas públicas, o reflexo do Brasil é outro, uma vez que registrou o menor índice comparado com os demais países envolvidos na pesquisa. No total, apenas 43% dos parlamentares acreditam na melhora da qualidade das políticas públicas. Em contrapartida, o percentual de parlamentares que acreditam em um estilo de política baseada na troca de favores atingiu índices elevados (94% dos parlamentares)⁹³.

No Brasil, isso é emblemático porque a política de troca de favores nem sempre assume feições propriamente republicanas, ainda que o contrário não seja impossível⁹⁴, de modo que às vezes favorece a busca por satisfação de interesses

⁹⁰Atualmente 32 partidos políticos estão registrados no Tribunal Superior Eleitoral. A lista completa dos partidos pode ser encontrada no seguinte endereço eletrônico: <http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>. Ademais, desse total 25 partidos políticos atualmente possuem representação no Congresso Nacional. A lista com os partidos em questão pode ser encontrada no seguinte endereço eletrônico: <https://www.camara.leg.br/Internet/Deputado/bancada.asp>.

⁹¹BORGES, Ademar. **Presidencialismo atenuado. Uma possível saída para crises de governabilidade no Brasil**. O texto completo pode ser encontrado no seguinte endereço eletrônico: <https://www.jota.info/stf/do-supremo/constituicao-e-sociedade-presidencialismo-atenuado-04102016>.

⁹²Tabela 4. Atitudes dos legisladores em direção presidencialismo de coligação. CHAISTY, Paul; CHEESEMAN Nic; and POWER, Timothy J. 2015. **The Coalitional Presidentialism Project**. 2015.

⁹³Tabela 4. Atitudes dos legisladores em direção presidencialismo de coligação. CHAISTY, Paul; CHEESEMAN Nic; and POWER, Timothy J. 2015. **The Coalitional Presidentialism Project**. 2015.

⁹⁴É necessário observar que a troca de favores nem sempre equivale à corrupção. Assim como, nem sempre pode assumir normativamente conotações negativas. CHAISTY, Paul; CHEESEMAN Nic; and POWER, Timothy J. 2015. **The Coalitional Presidentialism Project**. 2015, *apud* Levitsky e Helmke, 2006.

ou vantagens pessoais ou partidários, em detrimento do bem comum, bem como pode incentivar negociações informais de baixa qualidade⁹⁵.

Portanto, considerando a heterogeneidade dos grupos de interesse, isto é, a multiplicidade de partidos presentes no atual desenho institucional brasileiro, a política de troca de favores, em nome da garantia de um projeto de governo, pode gerar, em consequência, o destacamento do interesse de alguns segmentos⁹⁶.

Essa posição encontra também respaldo nos autores Rocha e Borges, ao argumentarem que o critério partidário, os grupos de poderes, ou seja, principalmente a classe política, tem uma inferência significativa na fragmentação de políticas públicas. Além disso, argumentam que há um obstáculo imposto pela coordenação intersetorial no trato das agendas políticas⁹⁷.

Os dias atuais, portanto, demonstram que a política brasileira encontra-se diante de um impasse, de um lado uma situação que combina práticas corriqueiras⁹⁸ – política de troca de favores – de outro, como um desenho complexo instituído em razão do elevado número de legendas partidárias⁹⁹, seguidas das prerrogativas institucionais do presidente diminutas¹⁰⁰, que ameaçam não só a capacidade de estabelecer as maiorias necessárias para aprovação de projetos de governos¹⁰¹,

⁹⁵BORGES, Ademar. **Presidencialismo atenuado**. Uma possível saída para crises de governabilidade no Brasil. O texto completo pode ser encontrado no seguinte endereço eletrônico: <https://www.jota.info/stf/do-supremo/constituicao-e-sociedade-presidencialismo-atenuado-04102016>.

⁹⁶NACIO, Magna e REZENDE, Daniela. **Partidos legislativos e governo de coalizão: controle horizontal das políticas públicas**. Opin. Publicação [online]. 2015, v. 21, n. 2, p. 296-335. ISSN 0104-6276. <http://dx.doi.org/10.1590/1807-01912015212296>. Acesso em: 10/08/2019.

⁹⁷ROCHA NETO, João Mendes da e BORGES, Djalma Freire. **Políticas públicas coordenadas e presidencialismo de coalizão: o caso do PROMESO**. Cadernos – EBAPE.BR, Rio de Janeiro, v.14, 2016, p. 446.

⁹⁸O presidencialismo de coalizão exige a formação de super maioria para aprovação de agendas. Por conseguinte, fomenta as práticas de clientelismo, patrimonialismo e trocas de favores, ou seja, políticas pautadas em negociações informais, que nem sempre assumem características republicanas. SCHIER, Paulo Ricardo. **Presidencialismo de coalizão: contexto, formação e elementos na democracia brasileira**. Curitiba: Editora Juruá, 2017, p. 130.

⁹⁹CHAISTY, Paul; CHEESEMAN Nic; and POWER, Timothy J. **“The Prospects for President Rousseff’s Coalition Government in Brazil”**. Policy Brief. Department of Politics and International Relations, University of Oxford. 2015.

¹⁰⁰BORGES, Ademar. **Presidencialismo atenuado**. Uma possível saída para crises de governabilidade no Brasil.

¹⁰¹NACIO, Magna e REZENDE, Daniela. **Partidos legislativos e governo de coalizão: controle horizontal das políticas públicas**. Opin. Publicação [online]. 2015, v. 21, n. 2, p. 296-335. ISSN 0104-6276. <http://dx.doi.org/10.1590/1807-01912015212296>. Acesso em: 10/08/2019.

mas também corroboram para desafios complexos na implementação de políticas públicas de qualidade e que atendam as demandas sociais¹⁰².

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Iniciamos o debate neste trabalho apontando os contornos do sistema político brasileiro, isto é, o presidencialismo de coalizão, seguido de seus aspectos introdutórios, as teses céticas quanto a efetividade “perigos do presidencialismo de coalizão” e as lições justificativas, por meio das quais, ainda que seja um modelo complexo e repleto de inúmeras questões, o presidencialismo de coalizão é valioso.

Primeiro, porque permite que o executivo tenha mecanismos para superar a “difícil combinação” entre o presidencialismo e o multipartidarismo, evitando impasses e rupturas democráticas. Segundo, porque o presidencialismo de coalizão está aqui para ficar, configurando-se em um importante fenômeno político presente em vários lugares do mundo.

Após, o debate encontra seu lastro em torno das políticas públicas, instrumentos fundamentais para que, efetivamente, sejam assegurados os direitos sociais, seguido de um estudo, como se pode observar, sobre os contornos decorrentes do presidencialismo de coalizão na formulação e controle de políticas públicas, uma vez que dentro dos inúmeros agentes influenciadores, do ponto de vista das políticas públicas, os representantes políticos representam ações significativamente notáveis.

O presidencialismo de coalizão concentra ferramentas nas mãos do presidente para garantir a governabilidade, ou seja, mecanismos que possibilitam agregar apoio político na aprovação de propostas do governo.

Ocorre, todavia, que embora possua esses mecanismos de escape, o presidencialismo de coalizão possui também limitações que repercutem na formulação de políticas públicas, isso porque, na sua lógica de funcionamento, para não perder a governabilidade, o presidente depende do apoio de supermaiorias para aprovação de sua agenda. Assim, a situação torna-se emblemática, haja vista o

¹⁰²ROCHA NETO, João Mendes da e BORGES, Djalma Freire. **Políticas públicas coordenadas e presidencialismo de coalizão: o caso do PROMESO**. Cadernos – EBAPE.BR, Rio de Janeiro, v.14, 2016, p. 446.

crescente número de partidos políticos com representação no Congresso Nacional, seguido de um enfraquecimento nas prerrogativas institucionais do presidente, que corroboram para a formação de apoio em troca de benefícios individuais ou partidários, ou seja, esses acordos se tornam instrumentos esvaziados de conteúdo e efetividade, nos quais fomentam-se o fisiologismo e a construção de agendas destoantes da realidade social.

Nesta perspectiva, portanto, o presidencialismo de coalizão, ainda que permita a aprovação de agendas políticas, mostrou custos, refletidos em um conjunto de barganhas, que possibilitam o favorecimento de intenções particularistas que nem sempre assumem intenções republicanas, ocasionando restrições grandes ou pequenas na atividade formativa de políticas públicas. Por fim, constata-se que a formulação e implantação de políticas enfrentam limites, dado pela arquitetura política elaborada para possibilitar a governabilidade no presidencialismo de coalizão.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de coalização: o dilema institucional brasileiro. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.

BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz; KOZICKI, Katya. Judicialização da política e controle judicial de políticas públicas. **Revista Direito GV**, v. 8, n. 1, p. 059-085, 2012. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitogv/article/view/23970>>. Acesso em: 03 set. 2019.

BERTHOLINI, Frederico; PEREIRA, Carlos. Pagando o preço de governar: custos de gerência de coalizão no presidencialismo brasileiro. **Revista Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 528-550, 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S003476122017000400528&lng=en&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 03 set. 2019.

BIANQUINI, Heloísa; SICA, Lígia Pinto. **Barganha ou corrupção? Uma análise dos sistemas políticos: presidencialismo bipartidário, parlamentarismo e presidencialismo multipartidário** Disponível em: <[://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/barganha-ou-corrupcao-11042019](http://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/barganha-ou-corrupcao-11042019)>. Acesso em: 20 set. 2019.

BORGES, André. Eleições presidenciais, federalismo e política social. **Revista brasileira de Ciências Sociais**, v. 28, n. 81, p. 117-136, 2013. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S010269092013000100008&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 10 set. 2019.

BORGES, Ademar. **Presidencialismo atenuado. Uma possível saída para crises de governabilidade no Brasil**. 2019. Disponível em: <https://www.jota.info/stf/do-supremo/constituicao-e-sociedade-presidencialismo-atenuado-04102016>. Acesso em: 20 set. 2019.

BUCCI, Maria. Políticas públicas e direito administrativo. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 34 n. 133, p. 89-98, 2002. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/198/r133-10.PDF?sequence=4>>. Acesso em: 12 set. 2019.

BUCCI, Maria P. Dallari. O conceito de política pública em direito. **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**, São Paulo, Saraiva, 2006, p. 310p.

CAREY, John M. e REINHARDT, Gina Yannitell. Impacto das instituições estaduais na unidade de coalizão parlamentares no Brasil, **Dados – revista**, v. 46, n. 4, p. 776-804, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52582003000400005&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 12 set. 2019.

CLÈVE, Clèmerso Merlin. Presidencialismo de coalizão e administração pública. *In* CLÈVE, Clèmerso Merlin (Coord.). **Direito constitucional brasileiro – organização do Estado e dos poderes**. São Paulo: Revistas dos Tribunais, v. 2, 2014, 493-495p.

CHEESEMAN, Nic; POWER, Timothy. Rethinking the “presidentialism debate”: conceptualizing coalitional politics. **Cross-regional perspective**. Democratization, v. 21, n. 1, p. 72-94, 2014. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13510347.2012.710604?journalCode=fdem20>>. Acesso em: 03 ago. 2019.

CHAISTY, Paul; CHEESEMAN Nic; and POWER, Timothy J. “**The Prospects for President Rousseff’s Coalition Government in Brazil**”. Policy Brief. Department of Politics and International Relations, University of Oxford. 2015. Disponível em: <<https://www.politics.ox.ac.uk/publications/the-prospects-for-president-rousseffscoalition-government-in-brazil.html>>. Acesso em: 20 set. 2019.

CHAISTY, Paul; CHEESEMAN Nic; and POWER, Timothy J. 2015. **The Coalitional Presidentialism Project**. 2015. Disponível em: <<https://www.politics.ox.ac.uk/materials/publications/15239/ccp-research-report.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2019.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. Coalizões governamentais na democracia brasileira. **Brazilian political science review**, v. 1, n. 2, p. 182-216, 2007. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/primeirosestudos/article/view/52546>>. Acesso em: 05 ago. 2019.

INÁCIO, Magna. Poderes de Agenda do Presidente. *In*: AVRITZER, Leonardo. **Reforma Política no Brasil**. 2006, 170-174p.

INACIO, Magna e REZENDE, Daniela. Partidos legislativos e governo de coalizão: controle horizontal das políticas públicas. **Opin. Publicação [online]**. v. 21, n. 2, p. 296-335. 2015. Disponível em: ISSN 0104-6276. <<http://dx.doi.org/10.1590/1807-01912015212296>>. Acesso em: 10 ago. 2019.

JANNUZZI, Paulo de Martinho. **Indicadores sociais no Brasil**. 3ª ed. Editora Alínea, 2004, 141p.

KINGDON, John W. **Agendas, Alternatives and Public Policies**. United States of America: 2ª ed. Pearson, 1995, 304p.

KRAUSE, S.; GODOI, P. P. Coligações eleitorais para os executivos estaduais: padrões e tendências. *In*: KRAUSE, S.; DANTAS, H.; MIGUEL, L. F. **Coligações partidárias na nova democracia brasileira**. São Paulo: Ed. Unesp, 2010, 41-90p.

LANDÉ, Carl H. "Political Clientelism in Political Studies: Retrospect and Prospects". **International Political Science Review/Revue Internationale De Science Politique**, v. 4, n. 4, p. 435-454, 1983. Disponível em: <www.jstor.org/stable/1601087>. Acesso em: 03 set. 2019.

LASSANCE, Antônio. Padrões de governança presidencial e desenvolvimento brasileiro. *In*: **Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas Brasília**: IPEA, v. 2, p. 279-301, 2014. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=25227>. Acesso em: 16 set. 2019.

LINZ, Juan José. The Perils of Presidentialism. **Journal of Democracy**, v. 1, n. 1, p. 51-69, 1990. Disponível em: <<https://muse.jhu.edu/article/225694/summary>>. Acesso em: 15 set. 2019.

LIMONGI, Fernando e FIGUEIREDO, Argelina. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. *In* **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**, 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, p. 19-39, 2001.

LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. **Novos Estudos – CEBRAP**, São Paulo, n.76, p. 17-41, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002006000300002>. Acesso em: 20 set. 2019.

LIMONGI, Fernando. Presidencialismo e Governo de Coalizão. *In*: AVRITZER, Leonardo. **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006b. p. 237-257.

LOPEZ, Felix; BORGES, Jaqueline; SILVA, Noëlle. **Quem decide? Formação da agenda e formulação de políticas no Executivo Federal**. Editora IPEA, Rio de Janeiro, 2018. 48p.

MAUERBERG Junior Arnaldo; PEREIRA, Carlos; BIDERMAN, Ciro. The evolution of theories about the Brazilian multiparty presidential system. **Journal of Politics in Latin America**, v. 7, n. 1, p. 143-161, 2015. Disponível em:

<<https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/1866802X1500700105>>. Acesso em: 15 set. 2019.

MELO MA, Pereira C. O sucesso inesperado de regimes presidenciais multipartidários. *In: Fazendo o Brasil funcionar*. Estudos das Américas, Nova Iorque, 2013, 156-170p.

PINTO, Isabela Cardoso de Matos. Mudanças nas políticas públicas: a perspectiva do ciclo de política. **Revista de Políticas Públicas**, v. 12, n. 1, p. 27-36, 2008.

POWER, Timothy J. Optimism, Pessimism, and Coalitional Presidentialism: Debating the Institutional Design of Brazilian Democracy. **Bulletin of Latin American Research**, v. 29, n. 1, p. 18-33, 2010. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/j.14709856.2009.00304.x?casa_token=vImDopebskcAAAAA%3AJ3c3x8pauGTxuO5L_bCXqoRkVKciu96mKtcEFipovbIOotusil83CkilOiYGHj_5biNqfpL75jQgOW>. Acesso em: 12 set. 2019.

RENNÓ, Lúcio R. Críticas ao presidencialismo de coalizão no Brasil: processos institucionalmente constrictos ou individualmente dirigidos? *In: Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Ed. UFMG Brasília: PNUD, 2006. 269-270p.

ROCHA NETO, João Mendes da; BORGES, Djalma Freire. Políticas públicas coordenadas e presidencialismo de coalizão: o caso do PROMESO. **Cadernos – EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v.14, p. 440-472, 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S167939512016000700440&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 10 ago. 2019.

RESENDE, Fabrício Contato Lopes. *O papel do poder judiciário no controle da implementação de políticas públicas no Brasil*. 2010. 160f. **Dissertação de mestrado** – UNIVERSIDADE de São Paulo, São Paulo, 2010, 160p.

SCHIER, Paulo Ricardo. **Presidencialismo de coalizão: contexto, formação e elementos na democracia brasileira**. Curitiba: Editora Juruá, 2017, 162p.

SCHIER, Paulo Ricardo. Presidencialismo de coalizão: democracia e governabilidade no Brasil. *In Revista Direitos Fundamentais & Democracia*. v. 20 n. 20, 2016, 253-299p.

SILVA, Aline Melquíades. Os ciclos do presidencialismo de coalizão e seus determinantes político-econômicos. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 24, p. 49-80, 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-33522017000300049&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 13 ago. 2019.