

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ  
HECKLEY WILLIAM DOS SANTOS VAZ PINTO

OS ENTRAVES À GOVERNABILIDADE NO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO:  
UMA REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

CURITIBA

2018

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ  
HECKLEY WILLIAM DOS SANTOS VAZ PINTO

OS ENTRAVES À GOVERNABILIDADE NO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO:  
UMA REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

Monografia apresentada para o Curso de Pós-Graduação em Sociologia Política, para obtenção do título de Especialista em Sociologia Política, Setor de Ciência Humanas, Letras e Artes, Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Dr. Bruno Bolognesi

CURITIBA  
2018

## RESUMO

O presente trabalho aborda, uma síntese da obra clássica de Sérgio Abranches sobre o presidencialismo de coalizão e seus problemas quanto ao desencadeamento e manejo de crises políticas. Além disso, expõe os desdobramentos sobre a incapacidade que o Poder Executivo encontra para solucionar conflitos com o Poder Legislativo sem os devidos instrumentos institucionais de mediação. A partir deste clássico da literatura política nacional, os principais pontos levantados pelo autor são contrapostos, em uma revisão bibliográfica, por autores que contestam a incapacidade do Executivo em garantir a governabilidade frente a essa singularidade institucional. Transformações ocorridas desde a publicação de Abranches, por sinal, pouco antes da promulgação da Carta de 1988 e, posteriormente, na própria Constituição não passam incolume pelo olhar e análise de pesquisadores como Argelina Cheibub Figueiredo, Fernando Limongi e Fabiano Santos na desmistificação, através de evidências empíricas, de que o sistema institucional brasileiro é o grande responsável pela crise de governabilidade que assola, em menor ou maior intensidade, esta jovem democracia pouco tempo após o término de um regime autoritário.

Palavras-chave: Presidencialismo de coalizão. Governabilidade. Instituições. Sistema político brasileiro.

## ABSTRACT

This work covers, a synthesis of the classical writing by Sérgio Abranches about coalition presidentialism and its problems concerning the triggering and handling of political crisis. Besides, it exposes the unfolding of the incapacity that the executive power faces to solve conflicts with the legislative power without the due instruments of mediation. Starting with this national literary political classic, the central points brought by the author are counterpointed, in a bibliography review, by authors contesting the incapacity of the executive branch in guaranteeing the governability facing this institutional singularity. Transformations occurred since Abranches publication, published shortly before the promulgation of the national constitution of 1988 do not pass neglected by the analysis of researchers like Argelina Cheibub Figueiredo, Fernando Limongi and Fabiano Santos. Their effort to demystify, through empirical evidences, that the Brazilian institutional system is the great responsible by the governability crisis that plagues, in lower or higher intensity, the young democracy that followed the end of an authoritarian regime.

Keywords: Coalition presidentialism. Governability. Institutions. Brazilian political system.

## LISTA DE SIGLAS

- EC – Emenda Constitucional
- EUA – Estados Unidos da América
- FHC – Fernando Henrique Cardoso
- PDT – Partido Democrático Trabalhista
- PEC – Proposta de Emenda Constitucional
- PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
- PPB – Partido Progressista Brasileiro
- PT – Partido dos Trabalhadores

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	6
<b>2. PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO NA OBRA DE SÉRGIO ABRANCHES</b> .....	7
2.1 COALIZÕES E SEUS ENTRAVES À GOVERNABILIDADE.....	8
<b>3. PRESIDENCIALISMO EM XEQUE</b> .....	12
<b>4. PODERES DE AGENDA DO EXECUTIVO</b> .....	15
<b>5. MOTIVAÇÕES À DISCLINA PARTIDÁRIA</b> .....	17
<b>6. FUNCIONAMENTO INTERNO DO PODER EXECUTIVO COMO ARENA DE TOMADA DE DECISÃO</b> .....	19
<b>7. CICLOS DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO</b> .....	26
<b>8. CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	28
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	30
<b>DECLARAÇÃO DE AUTORIA E RESPONSABILIDADE</b> .....	33

## 1 INTRODUÇÃO

Em um clássico da literatura política nacional, Sérgio Abranches cunhou a expressão “*presidencialismo de coalizão*” ao modelo institucional brasileiro. Antes mesmo da promulgação de nossa atual Constituição, o autor precorizava os possíveis problemas à governabilidade com a junção de um presidencialismo multipartidarista ao federalismo, e a necessidade de mecanismos institucionais de controle dos eventuais conflitos entre os Poderes, em sua visão, iminentes, por conta da forma peculiar de funcionamento do governo presidencialista.

As coalizões seriam uma das formas de organização de maiorias parlamentares para sustentação e execução de um programa de governo em um cenário marcado por todas as singularidades de nosso atual modelo, em comparação as demais democrácias estáveis analisadas. Com base no texto de Abranches, revisaremos alguns pontos relevantes presentes na literatura atual quanto aos motivos que levam parlamentares a colaborarem com a agenda do Executivo em um modelo institucional condenado ao fracasso.

Entre crises e períodos de plena atuação do Executivo na implementação de sua agenda, pode-se creditar o progressivo amadurecimento de nosso recente regime democrático à incapacidade de atuação individual dos parlamentares frente às prerrogativas que o presidente detém na elaboração e imposição de sua agenda ou à política de distribuição de cargos à aliados em troca de apoio no Congresso dentro de um sistema de governo presidencialista, incompatível por sua vez com a ideia de colaboração entre os Poderes para a consolidação de um governo majoritário.

## 2 PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO NA OBRA DE SÉRGIO ABRANCHES

Em seu artigo *Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro*, 1988, Sérgio Abranches, antes mesmo da promulgação de nossa Carta Magna, discorreu sobre os entraves político-institucionais que viriam a desestabilizar o novo período democrático. A relação entre os Poderes Executivo e Legislativo é visto como o elemento crítico à estabilidade. Um legislativo fragmentado e a inserção de setores e novas demandas à agenda de governo suscitariam graves problemas quanto a elaboração e execução de uma agenda por parte do Executivo, gerando crises cíclicas, comprometendo a governabilidade e o novo regime instalado após a distensão do regime autoritário.

Uma das características da sociedade brasileira é a sua heterogeneidade marcada por profundos desequilíbrios e descompassos nos campos social, econômico e político. A disparidade quanto a concentração de renda, a exacerbação de conflitos resultantes do fracionamento de classes e paralelamente uma multiplicação de demandas, somados ao abismo verificado no comportamento político, figurando entre um clientelismo atrasado e padrões de comportamento ideológicos estruturados, condicionam o Brasil em algo sem paralelo aos padrões verificados nos países desenvolvidos e em desenvolvimento. Com a queda do regime autoritário, setores excluídos na formulação da agenda e do processo decisório, passaram a reivindicar sua participação na elaboração de políticas públicas. Esta crescente demanda durante o período transitório aliada a um pluralismo de valores, no que diz respeito ao conceito de Estado, seu objetivo e papel na sociedade, induziu a proliferação do aparato burocrático, limitando, contraditoriamente sua atuação e seu poder de reorganização.

No plano institucional, a ausência de mecanismos para mediação e arbitragem de conflitos expôs os riscos de crises institucionais cíclicas e inevitáveis, que porventura, despontariam nas lideranças, enfraquecendo sua capacidade de solucionar problemas emergentes do nosso próprio padrão de desenvolvimento como também no gerenciamento das crises. A heterogeneidade de nossa sociedade se reflete diretamente em nosso Congresso e nas instituições de representação popular, os partidos. A possibilidade de organizar coligações eleitorais para atender interesses partidários-regionais em troca de apoio no Congresso somados ao sistema presidencialista é o ponto de inflexão entre as democrácias estáveis analisadas pelo autor e o nosso modelo institucional.

Neste ambiente singular, o Executivo torna-se refém de compromissos múltiplos firmados durante a formação da coalizão. Eventuais crises provocadas entre a necessidade de execução de uma agenda que divergisse, no aspecto programático, dos interesses dos agentes de sustentação da coalizão, necessitariam de um mecanismo institucional moderador entre os Poderes em conflito. O grande dilema institucional brasileiro apresentado pelo autor seria encontrar um ordenamento institucional eficiente para agregar e processar as pressões derivadas da heterogeneidade, adquirir bases mais sólidas à legitimidade do Estado, no que concerne seu papel de interventor, e na resolução dos problemas oriundos da disparidade e integração da ordem social.

## 2.1 COALIZÕES E SEUS ENTRAVES À GOVERNABILIDADE

Tal como na Constituição de 46, o Brasil retornou ao modelo presidencialista, federativo, proporcional e multipartidário com a promulgação da Carta de 1988. Para alguns autores, o multipartidarismo aliado a um sistema proporcional poderia resultar na proliferação excessiva de partidos. Abranches (1988) através de estudos comparativos com outras democracias estáveis, encontrou vários elementos em consonância com as ditas “*singularidades*” do caso brasileiro, dentre eles o sistema proporcional, adotado por mais da metade dos casos em análise. Uma das características deste sistema é a inclusão, no sistema de representação, de parcelas da sociedade com identidades e características específicas, como exemplo é apresentado o caso holandês. Concomitantemente, o próprio sistema eleitoral atua como regulador do processo e apresenta diferenças significativas entre o número de partidos que disputaram as eleições e o número de partidos com efetiva representação parlamentar, descartando por ora a preocupação exagerada com a proliferação de legendas não programáticas.

As necessidades de formar maiorias estáveis e recorrer a coalizões não é uma especificidade de países que adotam este ou aquele sistema de representação ou que possuem um número  $x$  de partidos, mas sim, pelo grau de heterogeneidade e pluralidade da sociedade. No Brasil, a possibilidade de coligações eleitorais é um fator distintivo em comparação com as democracias estáveis. Apenas na França, Itália e Japão se constatou a incidência de coligações, muito embora nesses países seja constatada como exceção enquanto aqui, desde 1950, passou-se a utilizar progressivamente esse mecanismo. Nos períodos de análise, não se constatou nenhuma grande variação quanto a fragmentação partidária, ficando bem próxima daquelas encontradas em outros regimes democráticos,

evidenciando que as peculiaridades institucionais do nosso dilema político pouco dizem respeito quanto ao nosso regime de representação e partidário, mas sim, a uma especificidade de nosso modelo, o presidencialismo.

Conforme o artigo de Abranches (1988), a utilização de coalizões interpartidárias para a sustentação de governos é frequente em países com grande diversidade sócio-cultural e fragmentação partidária, sendo a principal ferramenta na garantia da governabilidade. Não há, como via de regra, um padrão institucional quanto a formação ou não de coalizões. O que difere o caso brasileiro dos demais é o fato de possuir a singular combinação entre representação proporcional, multipartidarismo e presidencialismo, a este cunhado pelo autor como “presidencialismo de coalizão”.

Amorin Neto (2003) associou alguns pontos importantes quando ao resultado positivo ou negativo de um governo presidencial em um ambiente multipartidário com representação proporcional. Os parâmetros utilizados na escolha dos membros do primeiro escalão é o primeiro ponto que exerce influência significativa sobre as taxas de apoio legislativo aos projetos políticos do Executivo. O presidente tem a difícil tarefa de equalizar a distribuição de espaço nos gabinetes conforme critérios político-partidários. A utilização de determinados instrumentos legislativos podem indicar a solidez de uma coalizão. Quando o presidente utiliza de instrumentos ordinários para executar sua agenda, há uma clara situação de cooperação entre os poderes. A medida que instrumentos extraordinários como as medidas provisórias são utilizadas frequentemente, a razão entre o número de projetos de lei e número de medidas provisórias tende a se acentuar, indicando que a base de apoio parlamentar não é tão sólida assim. O terceiro aspecto apontado pelo no processo de reconhecimento da singularidades de cada experiência presidencialista relaciona-se com a formação da agenda. As organizações partidárias não se interessam apenas por espaços no gabinete, mas também pela percepção de que são atores participativos na formulação da agenda. A negociação prévia das matérias que irão a plenário impactua diretamente no grau de alinhamento entre os aliados e o presidente. Essa proximidade expressa-se sobre o percentual de derrotas em plenário sofridas pela maioria. Por fim, o grau de rotatividade dos ministros imprimem características distintas a cada um dos sistemas políticos. As diversidades decorrentes do arranjo institucional próprio de cada Estado e o modo como são manuseados proporciona o surgimento de diferentes espécies de presidencialismo.

Para melhor entender a dinâmica do presidencialismo de coalizão no Brasil, Abranches recorre a uma apresentação minuciosa de dados sobre a formação de

coalizões, ministérios, em cada governo desde 1946, para corroborar a tese de que a lógica de formação de coalizões obedece dois eixos: o partidário e o regional. Há diferenças qualitativas entre os ministérios e a combinação entre esses dois eixos seria uma forma de reduzir esta discrepância. De acordo com os dados do período que compreende a Quarta República, foi constatada a tendência em adotar o critério partidário para a ocupação de ministérios caracterizados como de direção política, dentre eles o da Justiça, Fazenda, e Trabalho. Já nos ministérios secundários ou de “*clientela*”, o critério regional foi predominante na escolha de sua titularização. A manutenção da “política de governadores” seria uma forma de garantir uma base mais sólida de sustentação política, necessária ao governo para controle de uma maioria congressista, de tal forma que permita ao presidente bloquear ou promover mudanças constitucionais. Ames (2003) também atesta a necessidade de uma articulação partidária e regional para garantir ao presidente o devido apoio legislativo. Esses intermediários devem ser escolhidos conforme sua credibilidade junto a seus pares partidários e regionais, o que não isenta a possibilidade do choque de interesses entre os projetos políticos do presidente e as ambições dos responsáveis pela articulação.

Uma outra forma de examinar essas coalizões pela ótica partidária, seria através do cálculo de um índice de fracionamento governamental, onde em uma escala de 0 a 1 é possível avaliar quanto uma coalizão é concentrada ou não. Tal como há vantagens para o presidente na administração de coalizões concentradas e altamente fragmentadas há também os mesmos riscos quanto à legitimidade de sua autoridade. Em coalizões fragmentadas, o presidente goza de maior liberdade para manobras internas, porém, o presidente torna-se refém de compromissos partidários e regionais. Já em uma coalizão concentrada, o perigo surge da estrutura do próprio partido presidencial, pois nos casos de partidos heterogêneos, internamente e regionalmente, como o PMDB, pode ocorrer graves crises que eminentemente confrontarim a autoridade do Presidente.

Em estruturas políticas e sociais mais homogêneas e estáveis, as coalizões tendem a minimizar o número de parceiros e maximizar as proximidades ideológicas entre eles, com o intuito de reduzir os riscos e contrariedades durante o processo de formação e implementação de políticas. Estratégia como essa é inviável em formações heterogêneas, onde se faz necessário uma grande coalizão com maior número de parceiros possíveis e, conseqüentemente, grande diversidade ideológica. A formação das coalizões envolve três momentos distintos: durante a constituição da aliança eleitoral, onde ocorre o estabelecido de diretrizes programáticas mínimas, de suma relevância no que possa reduzir as

divergências partidárias. O segundo momento é a constituição do governo. Esse processo é característico pelo enfrentamento entre os partidos por cargos e compromisso relativos a um programa mínimo de governo. A negociação quanto aos princípios compatíveis esbarram no dilema que se apresenta quanto a identificação dos limites de tolerância dos parceiros, estes dependentes da posição de lideranças políticas e fatores externos a elas. Ao contornar nesta etapa as divergências programáticas, a manutenção da coalizão fica totalmente dependente do desempenho do governo. A terceira e última etapa é a formulação da agenda e as condições para a sua implementação. Neste período de transição é onde se consolida ou não a coalizão. Com a procrastinação, na segunda etapa, da resolução de questões mas divisivas, é natural um sobrecarregamento de conflitos, produzindo fracionamento na coalizão e paralisando a atuação do Estado, seja em questões administrativas corrente ou na implementação de ações e alocação de recursos. A ruptura é um processo posterior ao fracionamento e radicalização, no qual cada segmento nega legitimidade aos demais.

Grandes coalizões com grandes divergências ideológicas e programáticas não teriam condições de manter a estabilidade em períodos de crise aguda sem um amplo apoio político-social que envolva os mais diversos segmentos sociais politicamente organizados. Seu rompimento provavelmente seria resultado do isolamento presidencial e sua incapacidade em lidar com os conflitos entre o Legislativo e Executivo. Este enfraquecimento da autoridade presidencial ocorre de duas maneiras distintas, ou pela debandada de parceiros menores da coalizão ou pela ruptura do próprio partido presidencial. Isto posto, o autor aponta uma saída institucional para solucionar disputas interpartidárias internas à coalizão. Mecanismos adicionais de arbitragem, como a Suprema Corte nos EUA, são elementos que carecem o atual modelo brasileiro na resolução de tensão entre o Legislativo e o Executivo, capazes de manter o equilíbrio constitucional entre os dois Poderes, evitando uma sobrecarga nos períodos de crise mais aguda à autoridade presidencial, que torna-se ponto de convergência de todas as tensões provenientes dos descompassos gerados pelo choque institucional entre os Poderes.

### 3 PRESIDENCIALISMO EM XEQUE

Seja nos momentos de crises quanto nos períodos de sucesso, é atribuído ao sistema presidencialista essa dualidade de interpretação, ora tido como vilão, ora como herói. Durante o período de redemocratização na América Latina, surge o debate entre acadêmicos e setores da elite política sobre qual sistema de governo mais adequado às particularidades presentes na região e a consolidação do novo regime democrático. No Brasil, intensas discussões levaram a população a se manifestar, em sua ampla maioria, pela defesa do sistema presidencialista através de um plebiscito realizado no ano de 1993 após uma revisão constitucional inscrita no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Atualmente, após dois processos de impeachment num período de quase três décadas de regime democrático, a opção parlamentarista ganha força no debate público em virtude da facilidade, segundo seus defensores, que o sistema opera em situações de crises. Mas afinal, quais as vantagens do sistema parlamentarista sobre o presidencialista?

O debate no processo de redemocratização trouxe a inusitada opção pelo regime parlamentarista como mecanismo capaz de assegurar a continuidade do regime democrático. Não há qualquer resquício em nossa tradição do modelo parlamentarista, exceto a experiência improvisada no período de João Goulart usada como alternativa para contornar o receio que pairava sobre seu governo. Algumas características próprias de nossa realidade já apresentavam por si só várias barreiras à opção parlamentarista, tal como uma forte tradição presidencialista, traduzida como tendência hierarquizante da sociedade brasileira somada ao apreço pela personalização da autoridade pública (SENA, 2002), a inexistência de partidos estruturados além da ausência de uma burocracia profissional. As próprias singularidades da situação sócio-econômica brasileira quanto a superação das desigualdades sociais e regionais e a necessidade de transformações econômicas, aludiam à eficácia do modelo presidencialista frente ao parlamentaristas nessa situação (LAMOUNIER, 1991).

Sistemas parlamentaristas seriam mais compatíveis na manutenção de regimes políticos consolidados. As chamadas democracias estáveis, presentes no continente europeu, eram provenientes em sua grande maioria de regimes parlamentaristas. Na literatura, os trabalhos de Juan Linz enfatizavam a superioridade do modelo parlamentarista em detrimento do presidencialismo. Em sua obra clássica, Linz parte do princípio da separação de Poderes. Para Linz (1990), no presidencialismo, não há

incentivos à cooperação entre os Poderes, pois ambos são autônomos, independentes, possuem vontades e pretensões políticas próprias, além dos seus representantes possuírem mandatos obtidos e mantidos de forma independente.

O grande risco à estabilidade propiciado pelo presidencialismo, na visão de Linz, decorre da origem e essência da autoridade presidencial, na qual emerge do apoio demonstrado pelo eleitorado a um candidato, por vezes associado, à noção de liderança carismática weberiana (LAMOUNIER, 1991). Abranches segue o raciocínio de Linz ao apontar as relações entre o Executivo e o Legislativo como uma barreira à governabilidade. Para ambos os autores, a ausência de um poder moderador, arbitrário na resolução de conflitos, concentraria todas as pressões sobre o gabinete presidencial tanto na mediação de clivagens quanto na implementação de políticas que atendam as demandas dos mais diversos setores sociais através de negociações com outros agentes representantes de vários setores do eleitorado.

A configuração institucional adotada pelo modelo brasileiro era apontada por diversos autores como um dos grandes obstáculos à estabilidade. Em países que adotam a representação proporcional, seria praticamente impossível o Executivo contar com uma base majoritária no Legislativo. A fragmentação parlamentar é o ônus obtido no processo de garantia de representação das minorias, pois a proliferação de partidos na arena legislativa prejudicaria a governabilidade (NICOLAU, 2012). Para Linz, dois motivos impedem o presidente de recorrer à coalizões: primeiramente por não estarem dispostos a dividir o “*grande prêmio*”. Seria mais prático recorrer ao eleitorado para pressionar o Legislativo a impor a sua agenda do que participar dela. A segunda razão seria uma negativa dos demais partidos no processo de cooptação, pois os mesmos preferirão apostar no fracasso do governo visando as próximas eleições.

Trabalhos posteriores refutaram as principais teses de Linz e povaram ser possível sim conciliar presidencialismo e coalizões partidárias. Anastasia, Melo e Santos (2004) revelaram que nos anos 90, a prática já era bem difundida em nosso continente. As condições estruturais para a relação conflituosa entre os Poderes se concentram em poucos casos, como no Equador e Peru, em virtude da formação de governos unipartidários e o escasso apoio Legislativo, contrabalanceado por consideráveis poderes de agenda do Executivo, tal como o poder de decreto, similar à experiência brasileira dos anos 1991 e 1992, em que um governo praticamente apartidário sofreu o processo de impeachment.

A suposta superioridade do parlamentarismo foi contestada pelo cientista político José Antonio Cheibub (2005), que define como ilusório a relação entre instabilidade e o sistema presidencialista. Para ele, o fato é que grande parcela das nações presidencialistas serem sul-americanas, vítimas recentes de ditaduras militares, estas sim, nações herdeiras de regimes militares, parlamentaristas ou presidencialistas, mais propensas a enfrentar crises e retrocessos em sua trajetória de redemocratização.

O que cabe salientar na comparação entre os sistemas de governo é a inexistência de um qualificativo entre eles. É corrente a afirmação que sistemas parlamentares se diferenciam dos presidencialistas pela característica presente no primeiro, em que a formação de governos majoritários é vista como regra. A incidência de governos minoritários é tão comum em ambos os sistemas, com ênfase ao trabalho de Strom (1990) sobre a formação de governos parlamentares minoritários na Europa Ocidental durante o pós-guerra. O que explica a diferença, não distinção, entre os sistemas de governo é a própria relação entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo. No parlamentarismo, a colaboração entre os Poderes é o resultado da “*confiança*”, que, não necessariamente, significa participar do governo ou deter a maioria na casa legislativa. Tal como o Executivo pode dissolver o parlamento quando achar necessário, o Legislativo pode votar uma moção de desconfiança e convocar novas eleições. Esta possibilidade não existe no presidencialismo, pois a relação entre os Poderes é pautada na maior independência, sendo a única forma possível de interrupção dos mandatos os casos de crime e má conduta, que levam ao seu impedimento ou cassação.

#### 4 PODERES DE AGENDA DO EXECUTIVO

Durante a Quarta República, o Legislativo dispunha de importantes prerrogativas decisórias. Com a promulgação da Carta de 1988, o equilíbrio entre os poderes foi drasticamente alterado, com a inclusão de várias prerrogativas ao Executivo que impactaram diretamente a capacidade de formulação de agenda, independente da vontade do Legislativo.

Um dos mecanismos utilizados pelo Presidente na República em 1946 era conhecida como *patronagem*, que consistia basicamente na busca de apoio parlamentar entre os deputados da oposição, antevendo a indisciplina partidária na própria coalizão governamental. As consequências desse instrumento podem ser associadas as baixas taxas de sucesso do Executivo e a indisciplina partidária dos partidos da coalizão no período, como demonstrou Santos (2003). No período em análise, as taxas de sucesso concentraram-se na média em 30%, variando de 9,8% a 45% em diferentes governos. Uma das razões para taxas tão baixas no período, segundo Santos (1997), seria resultado de uma antecipação profética presidencial quanto a indisciplina dos partidos que formam a base do governo, que por sinal se autocumpre.

A constituição de 1988 concedeu ao presidente prerrogativas importantes na formação da agenda, como exclusividade na iniciativas de leis em questões orçamentárias, administrativas e tributárias, nos recursos a requerimentos de urgência, além do poder de veto. A possibilidade de requerer urgência é uma grande vantagem estratégica ao Executivo com a capacidade de paralisar as atividades legislativas e literalmente impor a sua agenda aos congressistas. As Medidas Provisórias seriam a princípio usadas em questões de urgência e relevância, pois consistem em um decreto com força imediata de lei, sem apreciação do Legislativo, utilizadas largamente pelos presidentes no período. O governo FHC usou o poder das MPs como uma maneira de proteger sua base de sustentação. Ao montar um gabinete com razoável grau de coalescência, permitiu que os textos legais, nas reedições, sofressem alterações negociadas. Segundo Figueiredo (2000), esta estratégia protege os líderes partidários quanto a responsabilidade sobre decisões impopulares, preservando acordos em torno de políticas, elevando conseqüentemente, a cooperação entre os poderes. Em 2001, o Congresso aprova a PEC 32 que pretendia regular o uso das medidas provisórias, impedindo o Executivo de legislar por essa via. Com a eliminação da possibilidade de reedição e a obrigatoriedade de apreciação em plenário, os efeitos que a EC/32 causaram

foram totalmente diversos dos esperados. Nos governos com a vigência da nova alteração verificou-se um aumento no número de emissões e conseqüentemente maior rejeição, trazendo à tona a possibilidade de conflito aberto e público entre o Poder Legislativo e Executivo.

## 5 MOTIVAÇÕES À DISCIPLINA PARTIDÁRIA

Em um dos principais argumentos de sustentação da tese de Abranches, uma das grandes dificuldades do presidencialismo de coalizão seria a necessidade que o Executivo possui em assegurar uma maioria disciplinada, através do loteamento de cargos e ministérios em troca de uma fidelidade partidária.

Para Ames (2001), nosso sistema eleitoral de representação proporcional com lista aberta produz partidos fracos e uma política totalmente personalizada, que reflete a indisciplina na arena legislativa. Não há controle partidário sobre seus parlamentares tanto no momento de eleitoral, ou seja, durante a campanha, quanto no controle do seu comportamento no Congresso. O fortalecimento da figura do presidente da República, decorrente da ampliação de seus poderes promovida pela Constituição de 1988, equiparou o índice de sucesso nos regimes presidencialistas àqueles verificados em nações parlamentaristas. A utilização das coalizões mostrou-se uma estratégia viável para a manutenção de regimes presidencialistas multipartidários, graças a um fenômeno que viabilizou a coordenação e racionalização dos processos políticos. Nos trabalhos de Figueiredo e Limongi (1991), dados sobre a disciplina partidária são analisados desde o governo de Sarney até os dois primeiros anos de Lula. Disciplina esta expressa na porcentagem de parlamentares que acompanharam a indicação do líder partidário nas votações nominais em plenário. Neste período, a disciplina partidária média ficou em torno de 90%. As variações que ocorreram no período, mais especificamente nos mandatos de FHC e nos anos de Lula, decorreram da exclusão ou adesão de partidos da coalizão, mais precisamente no caso da entrada do PPB no governo FHC, cuja disciplina partidária aumentou consideravelmente entre um e outro mandato e, no sentido oposto, a indisciplina do PDT, no rompimento com o governo, além da indisciplina, em maior grau, dos principais parceiros da ex-coalizão do governo FHC. Com base nessas informações, há evidências de que partidos de esquerda no governo induzem a queda nos indicadores de disciplina enquanto nos governos de direita a não-participação formal no governo seria o responsável pela queda nos indicadores de disciplina.

Dos dados levantados sobre a disciplina partidária, o que ficou em evidência é que no período analisado por Figueiredo e Limongi há maior disciplina na comparação com o período de 1946-1964, embora mantiveram-se as bases político-institucionais. Santos (1997) remete à Constituição de 1988, responsável pelo aumento da disciplina, onde a patronagem aliada ao poder de agenda do Executivo constroem alianças entre o governo

e demais elites políticas, consolidando uma base mais sólida de apoio parlamentar e previsibilidade ao jogo político travado entre os Poderes. Outra vertente encampada por Figueiredo e Limongi quanto a impossibilidade de punição aos membros indisciplinados do Congresso não reduz a relevância do partido e suas lideranças no aspecto institucional. Diversas prerrogativas atribuídas às lideranças partidárias no processo decisório legislativo, como as nomeações para as comissões, reduzem a capacidade individual dos parlamentares de ação legislativa e não cooperação.

## **6 FUNCIONAMENTO INTERNO DO PODER EXECUTIVO COMO ARENA DE TOMADA DE DECISÃO EM SUAS DIVERSAS FORMAS**

Um debate que vem chamando atenção na literatura sobre o Poder Executivo desloca a ênfase na atuação externa e concentra sobre a política infra-executiva, ou seja, o funcionamento interno das estruturas de Poder no executivo nos diferentes regimes. Seu objeto de análise concentra-se sobre as situações com maior acúmulo teórico, o presidencialismo norte-americano e o parlamentarismo europeu.

Segundo Batista (2014), as primeiras abordagens do Executivo americano ficaram localizadas nos poderes formais e a autoridade constitucional do cargo de presidente, classificada de uma maneira mais geral no campo da ciência política como institucionalista, culminando com resultados mais descritivos e historiográficos. As críticas dessa abordagem agruparam-se no caráter metodológico, pois há ainda nessa forma de análise de poder formal do presidente a lacuna na identificação de como esses poderes podem orientar os comportamentos que ocorrem tanto nos limites formais mas principalmente àqueles que fogem desse escopo. A revolução comportamentalista na Ciência Política relegou à abordagem institucional o segundo plano e se debruçou sobre o poder pessoal do presidente em transformar seu poder formal em poder de fato, sua capacidade de liderança e no seu poder de persuasão e barganha com os demais atores na consecução de seus interesses (NEUSTADT, 1961). Muito embora essa linha seja dominante no debate, há críticas contundentes sobre o alcance da análise personalista sobre a realidade. Moe (1993) pontua a dimensão do aparato estatal e a divisão do trabalho. Para o autor, é impossível que o presidente alcance todas as esferas do poder de decisão e exerça sua influência sobre elas. Na área metodológica, surgem também críticas quanto a forma como ocorreu o deslocamento dos focos de análise na tentativa de explicar a totalidade do fenômeno.

Para superar esses obstáculos metodológicos, a teoria institucional precisaria, conforme alguns autores, ter como base a teoria da escolha racional, principalmente quanto a sua relação com a burocracia estatal. Há um jogo nessa abordagem quanto a capacidade do presidente em maximizar suas escolhas visando impor suas preferências políticas no amplo aparato estatal, com auxílio de funcionários de sua confiança, ou seja, em quais aspectos o presidente irá centralizar sua formulação política ou delegá-la à burocracia. Batista aponta que a centralização ocorre quando o presidente dispõe de todos os meios possíveis de controle sobre a formulação da política, enquanto a delegação é

esperada quando a complexidade da política requer conhecimento especializado e quando a maioria do Congresso é ideologicamente próxima ao presidente. Este argumento ficou conhecido como centralização contingente e trata dos dilemas de delegação e controle na formulação da agenda legislativa dentro do próprio executivo. Nos testes empírico, constatou-se que as estratégias são substitutas, dados os custos associados a cada forma de intervenção. Ressalvou-se também que a politização pode ser um controle político da burocracia, na forma de distribuição de patronagem para os aliados políticos, não com objetivo de controle político. Outros autores procuram deslocar o foco para onde de fato o presidente detém o poder. No caso americano, o poder concentra-se no exercício de sua autoridade administrativa. A política unilateral formulada como modelo, por Howell, estabelece como os diferentes contextos institucionais afetam as oportunidades e o incentivam a agir desse modo. O presidencialismo norte-americano possui características institucionais específicas, porém, o presidente, ainda é o chefe absoluto do governo. Toda essa construção teoria procurou responder como o chefe do Poder Executivo toma suas decisões sob o constrangimento das instituições tendo em vista a consecução de seus objetivos.

A dificuldade presente no sistema parlamentarista consistem na obtenção, pelo partido mais votado, de uma maioria legislativa, capaz de formar um governo e sustentá-lo politicamente por um determinado período. No parlamento europeu, é praticamente impossível que um partido obtenha sozinho essa maioria, sendo assim necessário a formação de coalizões. O foco da literatura no parlamentarismo tem por base o processo decisório e quais atores podem influenciar as decisões e de que modo.

Batista (2014) trás à luz os primeiros trabalhos sobre a formação dos governos de coalizão e sua dimensão. Teorias como a escolha racional e a teoria dos jogos ajudam a sustentar o argumento das coalizões minimamente vencedoras. Para Riker (1962), o governo é uma espécie de “*prêmio*” a ser conquistado. As coalizões procuram um número mínimo suficiente possível de votos para vencer. Quanto maior o número de partidos coligados, menor a participação de cada um na divisão do prêmio, ou seja, para maximizar os ganhos é preciso recorrer à coligações mínimas. Gamson também teve como base a teoria dos jogos de Von Neumann e Morgenstern na formulação do princípio da proporcionalidade. A coalizão seriam o uso conjunto de recursos por duas ou mais unidades para se chegar a uma decisão e a forma de divisão da recompensa. Podemos definir a coalizão então como o conjunto de cadeiras ou peso do partido no parlamentos utilizados para se formar consensualmente um governo e distribuir benefícios, ou seja, a

parcela de poder no governo, aos participantes da coalizão. Esse *payoff* é constante e o ator precisa escolher qual opção de coalizão maximizaria sua participação no *payoff*. Alguns testes empíricos constataram que os atores buscam somente espaços nos gabinetes no momento da formação da coalizão. Batista (2014) trás também a introdução do viés ideológico para a formação das coalizões. Axelrod argumenta que coalizões ideologicamente compactas possuem menos custos de *policy compromises*, portanto, são mais estáveis.

Os modelos cooperativos, como citados anteriormente, têm como diferença dos não-cooperativos a unidade de análise, grupos e atores respectivamente. Cooperação se traduz como resultado do interesse de cada participante individual. Nos modelos não-cooperativos, sua formação está associada à ênfase em variáveis institucionais às análises, principalmente o papel do *formateur*, o *timing* da formação da coalizão e o número de rodadas para o estabelecimento de um acordo além do próprio processo de decisão governamental após a formação do governo. O modelo de barganhas sequenciais proposto por Rubinstein é trabalhado por Baron e Ferejohn que por sinal chegam a resultados semelhantes, embora sua diferença consista no processo de barganha multilateral e no poder de agenda estabelecido. Esses modelos apontam para as necessidades de levar em consideração às regras e os procedimentos que governam o processo de formação, porém, sem especificá-los. Austen-Smith e Banks procuram superar essa limitação estabelecendo uma conexão entre o papel do *formateur*, ou seja, o primeiro ator a fazer a oferta, e os resultados eleitorais. A expansão do modelo surgiu nessa linha, considerando acordos pré-eleitorais. Duas vertentes surgem desses modelos, uma baseada nas demandas, outra nas propostas. Dos testes que se realizaram, a regra de proporcionalidade não identificou vantagens ao *formateur*. Bassi (2013) atesta as influências endógenas e exógenas sobre as vantagens do *formateur*. Quando a posição do *formateur* é estabelecida exogenamente, através dos resultados das eleições por exemplo, o ator tem a vantagem para oferecer uma distribuição desigual dos ministérios favoráveis à ele. Em contrapartida, os modelos institucionais deslocam às instituições o papel de alocador de posições nos gabinetes, conforme às preferências partidárias. Os partidos passarão a controlar o processo decisório de políticas relacionadas a sua pasta de controle, mas, para todos os partidos, a posição de primeiro-ministro é fundamental.

Os modelos de governança buscam problematizar o que acontece depois que a coalizão é formada e os portfólios são distribuídos. Os partidos procuram maximizar seus cargos no executivo como uma forma de influenciar políticas como uma estratégia

eleitoral. O principal modelo de governança deriva do modelo de governo ministerial de Laver e Shepsle. A divisão do trabalho num governo multipartidário indica que o partido que controla determinado ministério tem autonomia para implementar políticas próximas às suas preferências, com total autonomia e ausências de interferências. A endogenização do processo de distribuição dos portfólios consolida a coalizão no momento em que os partidos podem comprometer-se a implementar somente seus pontos ideias. As alternativas empíricas ao modelo proposto pelos mesmos autores aparece na tentativa de classificar os governos de coalizão conforme seu modelo de decisão: governo burocrático, governo legislativo, governo do primeiro-ministro, governo do partido, governo do gabinete e governo ministerial. Mesmo tornando-se o modelo dominante, essa autonomia era bem mais restrita do que se havia proposto inicialmente por concentrar-se especificamente no poder de agenda dos ministérios em sua área de atuação, limitando o poder de agenda coletivo e de controle mútuo.

No processo decisório dos governos de coalizão, uma característica importante a ressaltar é o fato que os partidos governam juntos porém, disputam eleições separadas. As decisões, pelo princípio da autonomia ministerial, são tomadas individualmente mas repercutem na coletividade, onde mecanismos de controle são fundamentais para controlar os parceiros da coalizão. A indicação de ministros-júnior. Sugerido por Thies, é uma das táticas utilizadas pelo presidente em três situações: os ministros não forem constrangidos por outros mecanismos institucionais, o portfólio é de maior saliência e nos momentos de incerteza. À presidência nas comissões do parlamento também são um mecanismo de controle.

Para Martin e Vanberg, os parceiros da coalizão envolvem-se em um jogo cujo principal objetivo é atender ao próprio eleitorado. O equilíbrio da coalizão está constantemente ameaçado, pois as ações que um ministro utiliza para satisfazer seu eleitorado pode ferir o eleitorado de um parceiro da coalizão. A arena legislativa, nesses casos, é uma alternativa para reestabelecer o equilíbrio e reduzir os riscos da delegação que porventura podem culminar com a instabilização da coalizão. Os custos associados à delegação do presidente no sistema político americano são de outra ordem quando comparados ao presidencialismo de coalizão, em que diversos partidos possuem objetivos eleitorais diferentes.

Os trabalhos sobre o funcionamento do Executivo no presidencialismo de coalizão ainda são insipientes, porém já existem duas vertentes principais que procuram analisar o Poder Executivo como arena de interesse: composição e governo e a organização do

Executivo.

Amorim Neto foi fundamental na transposição da visão do Executivo como ator unitário amparado no presidente. O autor discorreu sobre a composição dos governos e a estratégia presidencial para implementação de sua agenda legislativa, uma agenda passada ao Congresso ou um governo unilateral. O cálculo presidencial resume-se na análise dos custos e benefícios de cada ação. Governos majoritários no parlamento, ministros partidários e alta coalescência incentivam uma relação mais próxima entre os Poderes. Essa abordagem trouxe ao presidencialismo de coalizão os argumentos desenvolvidos na Lei de Gamson quanto à proporcionalidade e distribuição de portfólios. A diferença entre os valores verificados na aplicação da Lei de Gamson no presidencialismo de coalizão decorrem da inclusão de um ator fundamental na análise desse sistema, que não obstante reivindica parcela maior no governo que a sua contribuição legislativa. Esse ator é o próprio partido do presidente. O estudo sobre a distribuição dos portfólios passou a se ramificar, incorporando desde a importância de acordos pré-eleitorais, proximidade ideológica, notoriedade técnica (Chile) e projeção partidária (Brasil). Praça, Freitas e Hoepers analisaram a politização da burocracia, com a indicação de filiados políticos para os cargos de confiança na burocracia do Executivo. A utilização dessas indicações políticas varia de acordo com o ministério e não segue necessariamente a proporcionalidade partidária na distribuição desses cargos, caracterizando essa forma de distribuição mais precisamente como instrumento de patronagem do que controle político.

Segunda Batista (2014), as análises sobre organização ou processo decisório do Executivo no presidencialismo de coalizão vem focando o papel da presidência, sua dinâmica interna, além da figura do presidente, preocupando-se como as decisões são tomadas e como o governo de fato governa. O modelo de Moe sobre a presidência politizada é quem baliza toda a construção teórica. Bonvecchi segmenta os estudos sobre a presidência entre àqueles que buscam explicar as características da presidência em diferentes contextos e outros que procuram analisar o impacto da presidência sobre o processo decisório. Na variável dependente, o objetivo é descrever e explicar a composição, função e evolução dos órgãos de assessoramento direto do presidente. Essas características variam conforme às preferências do presidente e o contexto político no qual os atores interagem. Inácio (2006) apontou as especificações nessa perspectiva, em que a institucionalização da presidência pode ser vista como estratégia do próprio presidente para lidar com os custos de transação de um governo multipartidário. Méndez

em sua análise sobre o caso mexicano, constatou que a medida que aumenta a complexidade da tomada de decisão com a inclusão de mais interesses, a presidência começa a ampliar-se. No caso uruguaio, o foco analisado foi o estilo presidencial, onde um estilo hierárquico incentiva o fortalecimento presidencial enquanto o estilo arbitral aumenta a tomada de decisão horizontal e o compartilhamento de poder.

Ao incorporar uma tipologia de arenas decisórias no Poder Executivo, Carmelo e Coutinho procuram sistematizar a discussão sobre a presidência. O grau de importância na divisão entre as arenas em presidenciais, governamentais e setoriais, reside na possibilidade de explorar a diferenciação entre as arenas e identificar quais fatores explicam essa variação. Uma outra abordagem destaca as estruturas das organizações informais do Executivo e seu processo decisório para identificar além da distribuição formal dos ministérios quem de fato detém o poder de decidir, com ênfase principalmente no papel a Casa Civil.

O enfoque sobre a presidência como fator explicativo do comportamento dos atores, isto é, como variável independente, preocupa-se mais com o processo decisório de fato e a relação do presidente com seus ministros. Martinez-Gallardo (2010), precursoras no debate sobre o papel dos ministros no processo decisório, argumentam que apesar dos poderes formais ministerial serem limitados, desempenham papel fundamental no processo decisório por três razões; poder de agenda e *expertise* para iniciar legislação de origem executiva, responsabilidade pela tramitação do projeto no legislativo e por desempenharem o papel de ator central na implementação das políticas. No transcorrer do debate, outras variáveis demonstraram peso significativo quanto às ações do executivo em centralizar ou não a agenda legislativa. Para uns, o critério partidário importa de fato, havendo uma concentração da agenda no partido do presidente. Já Batista (2013), ressalta a importância ideológica na escolha do presidente, com base no argumento de Rudalevige sobre centralização contingente. A indicação de secretários-executivos no caso brasileiro, fundamenta-se na aplicação do modelo proposto por Thies quanto a indicação de ministros-junior de um partido diferente ao do ministro em exercício com o objetivo de controlar suas decisões e mantê-las próximas às preferências do presidente, quanto maior for a distância ideológica entre eles. Outra forma de contornar a distância ideológica entre o presidente e os ministros seria concentrar a formulação de agenda no seu próprio partido, delegando a alocação do orçamento aos demais partidos da coalizão.

Muito embora seja ainda bastante incipiente a análise do Executivo no presidencialismo de coalizão, o diálogo direto com a literatura sobre o presidencialismo

americano e os governos de coalizão no parlamento europeu tem possibilitado grandes avanços quanto a construção de uma base teórica consistente e aplicação empírica na busca de identificar aspectos específicos do presidencialismo de coalizão e o entendimento do Poder Executivo como estrutura de poder em si.

## 7 CICLOS DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO

No auge da crise política que culminou com o impeachment da presidenta Dilma Rousseff, ficou evidente que certos traços do presidencialismo de coalizão ainda são muito presentes em nosso arranjo institucional. Como levantamos até aqui, diversos estudos surgiram a partir do clássico de Sérgio Abranches para buscar explicações e previsões a respeito da forma peculiar cunhada como presidencialismo de coalizão.

A crise entre o PT e o PMDB envolve muito mais que a disputa por cargos e orçamento. O cálculo eleitoral local é o grande protagonista dessa divergência. É impossível, frente a um federalismo heterogêneo com vários sistemas partidários e regionais, alcançar uma sincronia entre os arranjos estaduais e nacional. Lideranças responsáveis pela formação de pontes entre o presidente e lideranças locais e estaduais, acabam por vezes concentrando focos de tensões entre os próprios interesses com as demais lideranças e a própria agenda presidencial. A presença de diversos atores políticos no processo acaba tornando impossível um consenso entre esse choque de interesses. A situação torna-se crítica, transformando rivalidades em conflitos abertos, a medida que partidos da coalizão situam-se em polos opostos nas disputas locais e veem a possibilidade de ampliarem seu controle em Estados importantes. As crises econômicas contribuem para o enfraquecimento do presidente além de estimular o surgimento de candidatos viáveis ao “*grande prêmio*”.

Esse quadro manifesta-se na conjuntura mas tem base estrutural no presidencialismo de coalizão, principalmente no que tange a fragmentação partidária, desdobrando-se em três ciclos: o ciclo centrípeta que é conhecido como lua de mel. Nela, o presidente possui uma facilidade em gerenciar a coalizão e controlar os chamados partidos de “*serviços*” com verbas e cargos. A popularidade do presidente e os benefícios eleitorais que esses partidos podem receber induzem-no a cooperar, mantendo o poder de barganha inteiramente sobre a figura do presidente. Já no ciclo de ambivalência, problemas com corrupção ou econômicos começam a criar distensões nas facções partidárias, tornando mais evidente a sua fragmentação. As rivalidades repercutem no núcleo central do governo e dentro da oposição surgem forças de atração. As fraturas que surgem tanto nos assuntos locais quanto estaduais estimulam a rivalidade a atingir o limite do negociável. No último ciclo, centrífugo, a liderança presidencial e o núcleo do governo são contestados. Há a paralisia decisória e crise de governança com relação aos pontos não-negociáveis. A oposição torna-se mais incisiva com apoio da população e a chance

de reversão desse quadro por parte do presidente torna-se extremamente difícil, onde apenas recursos estruturais podem amenizar a situação e impulsionar o retorno à fase ambivalente. Nos demais ciclos, o gerenciamento eficiente da coalizão pode ser um antídoto eficiente.

No ensaio original, Abranches previa um multipartidarismo médio, porém com o sistemas de sobras, os custos dos pequenos e grandes partidos entraram na conta quanto a formação das coalizões. Mudanças institucionais como a lei de acesso ao tempo de televisão, excluíram da corrida presidencial médios e pequenos partidos. Para esses, é inviável lançar uma candidatura à presidência. A participação na coalizão de um grande partido com chances reais de vencer é uma escolha racional, considerando os altos custos que envolvem uma campanha presidencial. A estratégia mais viável a esse partido passa a ser concentrada no plano legislativo. Sua participação na coalizão resume-se a troca do seu tempo de tv, campanha direta ao presidencial nos seus redutos eleitorais em troca de espaço no governo.

A posição ideológica é outro fator relevante na formação da coalizão. A proliferação de partidos somada a baixa estruturação partidária no Brasil (MALAMUD, 2003), acentuam o processo de crise na governabilidade e aceleram a passagem de um ciclo a outro conforme a coalizão agrega partidos de diferentes posições ideológicas.

## 8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A singularidade de nosso modelo institucional descrita na obra de Abranches sucitou diversas incertezas quando a consolidação de uma nova ordem democrática após duas décadas de regime autoritário. Antes mesmo da promulgação da Carta de 1988, acadêmicos e jornalistas já esboçavam preocupação quanto a manutenção de um sistema presidencialista “*imperial*”, multipartidarista e proporcional, cunhado pelo autor como “*presidencialismo de coalizão*”, em uma sociedade heterogênea, com intenso conflito de classes e a eventual capacidade que o chefe do Poder Executivo teria em administrar um ambiente tão nebuloso como este, sobretudo devido às suas limitações institucionais.

Após um trabalho extenso de análise e levantamento de dados sobre as principais democracias estáveis, Abranches concluiu que as bases de apoio que o presidente possui em um arranjo institucional como esse são frágeis, devido a maneira como se estabelece a relação entre os Poderes. A diversidade social de nosso país não passa incolume pela arena política. No modelo proporcional, a chance da proliferação de partidos representados no Congresso é alta, muito embora o autor não veja motivos para preocupação de uma proliferação exagerada. A chance de que um partido obtenha a maioria no Congresso em um sistema como esse é mínima, incentivando-o a buscar coalizões com outros partidos, muitas vezes ideologicamente diversos. Durante a formulação da colisão e de uma agenda de governo em comum, o presidente desde já precisa lidar com as diversidades ideológicas, com os pontos de agenda considerados irredutíveis para cada participante, além de atender as demandas partidárias e regionais na distribuição de cargos e espaço no governo. Para o autor, seria inevitável o surgimento de crises agudas tendo como pano de fundo essas características durante a formação das coalizões em um modelo institucional tão singular.

Com o amadurecimento de nossa democracia, diversos autores se debruçaram sobre o presidencialismo de coalizão e sua estrutura. Uma das principais causas apontadas por Abranches como responsável pela instabilidade de nosso regime incide sobre nosso sistema de governo. A própria obra do autor é referência a estudos posteriores sobre a capacidade de governos minoritários ou de coalizão em sistemas presidencialistas. A colaboração entre os Poderes Legislativo e Executivo ocorrem seja em um sistema de governo ou em outro, não havendo margem para suspeitas que um modelo é superior a outro. São vários os motivos que levam parlamentares a colaborarem com o Executivo e formar coalizões. A possibilidade de influenciar a agenda, sua incapacidade de legislar

sozinho e os poderes de agenda do presidente são fatores que impõem à colaboração do Congresso com a agenda presidencial. Comparando os dois períodos democráticos, a Constituição de 1988 fortaleceu o poder do presidente quanto a “imposição” de sua agenda e isto ficou evidente nos dados apresentados por Limongi e Santos quanto à disciplina partidária.

A nomeação de ministros e a distribuição de cargos ainda é uma das principais moedas de troca e um meio de equilibrar a tensão entre os Poderes, porém, quase três décadas após a instauração de nosso regime democrático ficou evidente, entre crises e bonanças, que não se pode responsabilizá-la integralmente pelo surgimento de crises. Há incentivos para os parlamentares colaborarem com o Executivo, além de cargos e emendas. É necessário um aprofundamento maior no tema para que se possa afirmar com total convicção que o Legislativo só colabora com o Executivo visando seus próprios interesses eleitorais. Até aqui, pelos dados que nos foi apresentado e a literatura consultada, a governabilidade do Executivo foi possível graças ao seu domínio sobre o Legislativo na formulação da agenda e a falta de uma alternativa viável ao Legislativo em impor ou formular uma agenda contrária àquela “premiada” em uma eleição majoritária, restando somente a colaboração e participação pelo menos até o início do próximo pleito.

## REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio (1988). Presidencialismo de coalizão: O dilema institucional brasileiro. **Dados**, v. 31, n. 1, p. 5-33.

ABRANCHES, Sérgio. Os ciclos do presidencialismo de coalizão. **Ecopolítica Ensaios**, 2014.

ALVES, Vinícius Silva; PAIVA, Denise. Presidencialismo de coalizão no Brasil: mapeamento do debate e apontamentos para uma nova agenda de pesquisa. **Revista de Estudios Brasileños**, v. 4, n. 6, p. 50-63, 2016.

AMES, Barry (2001). **The deadlock of democracy in Brazil**. Ann Arbor: University of Michigan Press.

AMES, Barry (2003). **Os entraves da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

AMORIN NETO, Octavio (2003). Presidencialismo de coalizão revisitado: novos dilemas, velhos problemas. Em: TAVARES, J. A. G. (ed.) O sistema partidário na consolidação da democracia brasileira. Brasília: Instituto Teotônio Vilela.

ANASTASIA, Fátima; MELO, Carlos Ranulfo F. de; SANTOS, Fabiano (2004). **Governabilidade e representação política na América do Sul**. São Paulo: UNESP; Fundação Konrad-Adenauer.

BASSI, Anna. A model of endogenous government formation. **American Journal of Political Science**, v. 57, n. 4, p. 777-793, 2013.

BATISTA, Mariana. O poder no Executivo: ua análise do papel dos ministérios e da presidência no presidencialismo de coalizão brasileiro (1995-2010). **Opinião Pública**, v. 19, n. 2, p. 449-473, 2013.

BATISTA, Mariana. O poder no Executivo: explicações no presidencialismo, parlamentarismo e presidencialismo de coalizão. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 57, p. 127-155, 2014.

CHEIBUB, José Antonio (2005). **Why are presidential democracies so fragile?** New Haven: Mimeographed.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando (1999). **Executivo e legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas; Fapesp.

INÁCIO, Magna. Entre presidir e coordenar: presidência e gabinetes multipartidários no Brasil. In: **3º Encontro Latino-Americano de Ciência Política**. Campinas, 2006.

LAMOUNIER, Bolívar (1991). Brasil: rumo ao parlamentarismo? Em: Lamounier, B. (Ed.) **A opção parlamentarista**. São Paulo: Editora Sumaré.

LINZ, Juan. Democracia: presidencialismo/parlamentarismo? Hace alguna diferencia? In: Arcaya, O.G. (Ed.) **Hacia una democracia moderna: la opción parlamentaria**. Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile, p.41-108, 1990.

MALAMUD, Andrés. O presidencialismo na América do Sul: Argentina e Brasil em perspectiva comparada. **Análise Social**, vol. XXXVIII (168), 715-742, 2003.

MOE, Terry. Presidents institutions and theory. In: G. Edwards III; J. Kessel & B. Rockman, (Ed.) **Researching the Presidency: Vital questions, New Approaches**. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1993.

NEUSTADT, R., (1961). **Presidential power: the politics of leadership**. New York: John Wiley & Sons.

NICOLAU, Jairo Marconi (2012). **Sistemas eleitorais**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

RIKER, William (1962). **The theory of political coalitions**. New Haven: Yale University Press.

SANTOS, Fabiano. Patronagem e o poder de agenda na política brasileira. Rio de Janeiro, **Dados**, v. 40, n. 3, p. 465-491, 1997.

SANTOS, Fabiano (2003). **O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão**. Belo Horizonte: Editora UFMG.

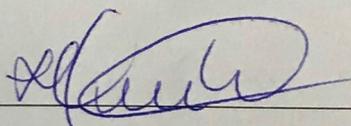
SENA, Custódia Selma (2002). **Interpretações dualistas do Brasil**. Goiânia: Editora da UFG.

STROM, Kaare (1990). **Minority government and majority rule**. New York: Cambridge University Press.

## DECLARAÇÃO DE AUTORIA E RESPONSABILIDADE

Declaro para os devidos fins que este texto por mim apresentado como monografia, visando a obtenção do Diploma de Especialista em Sociologia Política pela Universidade Federal do Paraná, atende às seguintes condições: é de minha exclusiva autoria; na produção do referido texto não houve o uso indevido, antiético ou ilegal de trabalhos de outros autores, nem de práticas que possam ser consideradas como plágio; que a responsabilidade pela eventual ocorrência de práticas ilegais e antiéticas é exclusivamente minha; que não houve o auxílio de outras pessoas, remuneradas ou não, exceto, eventualmente, no que diz respeito à normalização ou revisão ortográfica do texto. Por fim, declaro estar ciente de que a eventual comprovação de tais práticas implicará em expulsão imediata deste curso o que não me exime de outras penalidades previstas em lei.

Curitiba, 29 de março de 2018



---

Heckley William dos Santos Vaz Pinto