



## **PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO: DEMOCRACIA E GOVERNABILIDADE NO BRASIL<sup>1</sup>**

*COALITION PRESIDENTIALISM: DEMOCRACY AND GOVERNABILITY IN BRAZIL*

---

**Paulo Ricardo Schier**

Doutor em Direito Constitucional pela UFPR. Estágio Pós-Doutoral na Universidade de Coimbra (IGC). Professr Adjunto do Centro Universitário Autônomo do Brasil (Unibrasil). Pesquisador do Nupeconst. Membro Honorário da Academia Brasileira de Direito Constitucional.

### **Resumo**

O presidencialismo de coalizão é uma importante escolha institucional que influencia toda a democracia brasileira. Não se trata de um sistema singular ou específico do Brasil, eis que outros países funcionam em sistemas similares. A presente pesquisa tenta demonstrar que o presidencialismo de coalizão brasileiro não foi uma escolha acidental mas, antes, decorreu de opções impulsionadas por fatores históricos e é constantemente estimulado pelo arranjo institucional. Os governos que não adotam o modelo de coalizão normalmente são derrubados ou encontram dificuldades para governar exatamente porque as coalizões não são “escolhas” de governos mas uma imposição institucional.

**Palavras-chave:** Democracia. Governabilidade. Presidencialismo de coalizão.

### **Abstract**

Coalition presidentialism is an important institutional choice that influences whole brazilian democracy. It's not a singular Brazilian system. Other countries work under similar system. This research try to demonstrate that Brazilian coalition presidentialism is not an accidental choice and was an option impulsionated by historical pieces and stimulated by institutional arrangements. Not coalition governments usually are overthrown or get difficulties by rule because coalition its not an government choice but is an institutional imposition.

**Key-words:** Democracy. Coalition presidentialism. Governability.

---

<sup>1</sup>. O presente trabalho foi desenvolvido no contexto (e substancia um fragmento) de um estudo de pós-doutoramento junto ao Programa de Pós-Doutoramento em Democracia e Direitos Humanos do Centro de Direitos Humanos *Ius Gentium Conimbrigae* – IGC, da Universidade de Coimbra, sob a supervisão do Professor Doutor Vital Moreira. É preciso registrar, também, que no período da pesquisa, foram realizadas viagens internacionais para discutir e divulgar os resultados parciais dos estudos com incentivo financeiro da CAPES (PROEX).

## 1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O objeto do presente estudo é o presidencialismo de coalizão. Busca-se analisar o que é o presidencialismo de coalizão, qual o contexto teórico e histórico de seu desenvolvimento, os pressupostos de surgimento, os elementos institucionais envolvidos e sua dinâmica de funcionamento.

A importância do tema reside no fato de que, no plano da produção jurídica, existem poucos estudos sobre este arranjo institucional brasileiro (tal não sucede em outros campos de pesquisa, como a ciência política), o que muitas vezes determina a emergência de leituras inadequadas ou limitadas de fenômenos que sofrem impacto direto desta específica manifestação de sistema de governo. Deveras, a partir da lógica de funcionamento do presidencialismo de coalizão pode-se compreender melhor parte do processo de judicialização das políticas públicas em face de demandas que são retiradas da agenda política pelo bloco governante. É possível, ainda, compreender de modo mais adequado o processo de decisão em torno das políticas e serviços públicos e a estrutura administrativa. Grande parte das críticas que usualmente são levantadas na literatura jurídica diante da ineficiência do Estado e de fenômenos como o patrimonialismo, o clientelismo e o personalismo estão também vinculados com aspectos nucleares do presidencialismo de coalizão. Afirma-se, também, no plano da política constitucional, que o presidencialismo de coalizão é um dos fatores que dificulta a plena afirmação do princípio republicano no país. Mas, para além disso, temas centrais da arena pública, como os da governabilidade e da estabilidade política, estão absolutamente jungidos com a discussão das coalizões. Enfim, há uma gama imensa de análise de temas que, no direito, são sensíveis ao objeto da pesquisa.

E compreende-se que assim seja por uma razão bastante simples: o presidencialismo de coalizão não é apenas um modo de “fazer política” ou de “governar”. É um arranjo institucional. E destarte, como qualquer arranjo institucional, cria um sistema que gera estímulos capazes de determinar ou influenciar de modo bastante significativo a conduta dos cidadãos e governantes. Então não é possível que o tema permaneça “escondido” no universo das pesquisas jurídicas.

O presidencialismo de coalizão é, ao mesmo tempo, como se disse, um arranjo institucional e um modo de comportamento do presidencialismo. Trata-se de um arranjo institucional que combina presidencialismo, multipartidarismo, sistema proporcional com lista aberta para eleições no parlamento e federalismo.

É uma combinação encontrada em poucas democracias e que, de partida, é problemática. Por um lado a combinação de multipartidarismo e sistema proporcional de eleição gera composições parlamentares fragmentadas. Em democracias consolidadas que adotam esta combinação os partidos políticos, em geral, não conseguem obter mais do que 20% das vagas do Poder Legislativo. Por outro lado o presidencialismo demanda que o chefe do Poder Executivo tenha apoio do parlamento para implantar a sua agenda e suas políticas mas, em face de um legislativo fragmentado, as relações tendem a ser conflituosas. A combinação desses elementos determina desde o início a emergência de uma relação potencialmente tensional entre os poderes.

Em sistemas parlamentaristas quando os conflitos entre Executivo e Legislativo são muito fortes ou insolúveis existem válvulas de escape: voto de desconfiança com a respectiva queda do gabinete ou, em alguns casos, dissolução do próprio parlamento com convocação de eleições. Tais saídas não existem no presidencialismo, onde o chefe do Poder Executivo só pode ser retirado do cargo pelo término do mandato ou eventualmente através de processo de *impeachment* no caso da prática de crime de responsabilidade.

Logo, o sistema é potencialmente conflitual e a governabilidade difícil. A combinação institucional pode gerar, ao menos tendencialmente, instabilidade política. E bem por esta razão este arranjo institucional proporciona, incentiva e induz a formação de coalizões. Na lógica das coalizões o presidente da república consegue obter maioria no parlamento e, assim, estabilidade e governabilidade.

O tema, no Brasil, foi inicialmente apresentado pelo cientista político Sergio Abranches, em 1988, quando já percebera o fenômeno do presidencialismo de coalizão no contexto da Constituição de 1946 e, anotava, era a tendência a ser tomada pela Constituição de 1988, naquele momento ainda em fase de elaboração. Ele acertou.

A questão que daí decorreu foi que o novo modelo não apenas repetiu o arranjo das coalizões como o aprofundou. De forma diversa da Constituição de 1946, a Carta de 1988 dotou o presidente da república de poderes imperiais.

O modelo do governo de coalizões, então, relativamente comum em sistemas parlamentaristas, afirmou-se no Brasil com características específicas. O modelo emergiu não do acaso, mas como uma solução adequada para determinados problemas da sociedade brasileira. Porém tem cobrado um custo para seu

funcionamento: custo democrático, custo político e custo orçamentário, dentre outros.

O modelo não se desenvolveu de modo acidental. E não existe margem de escolha. Não há possibilidade de um governo, no Brasil, ser eleito e negar-se a fazer coalizões. E também não há possibilidade de um governo genuinamente de esquerda ou genuinamente de direita. A lógica das coalizões é uma imposição constitucional.

O estudo, portanto, como se antecipou, objetiva entender o que é e quais as razões e pressupostos que legitimam e sustentam esta modalidade de presidencialismo. Sem esta compreensão o debate sobre governabilidade, estabilidade política e as crises que determinaram o *impeachment* de dois presidentes da república no quadro da Constituição de 1988 restará muito limitado. É certo que Fernando Collor, por exemplo, cometeu crime de responsabilidade. Mas foi a inexistência de efetiva coalizão que conduziu ao *impeachment*. Denúncias de igual ou maior gravidade em relação àquelas que recaíram sobre Collor existiram no contexto do governo FHC, por exemplo. Mas a adequada utilização dos instrumentos institucionais do presidencialismo de coalizão, como será demonstrado no estudo, fez com que a estabilidade e governabilidade fossem mantidas (embora sob o custo, dentre outros, de revelar um lado sombrio das coalizões).

Apesar, então, das eventuais críticas ao presidencialismo de coalizão (que não serão objeto de análise no presente estudo), é certo que o atual momento político reclama sua compreensão. O processo de *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff, embora se trate de fenômeno complexo, que pode ser explicado a partir de diversas perspectivas, evidentemente possui um tempero de “crise de coalizão”.

Com isso quer-se afirmar que a recente experiência do *impeachment*, ao contrário do que fora sustentado por alguns, não revela a crise do presidencialismo de coalizão mas, antes, a crise de uma específica coalizão. Neste aspecto, na perspectiva institucional, a suposta “crise” é funcional. Ela apenas reafirma, normaliza, disciplina o que o arranjo institucional objetiva: a necessidade de formação de coalizões, de diálogo entre grupos de políticos diferentes. A violação das regras institucionais (ou institucionalizadas) cobra um preço. E este é o papel das instituições.

Portanto é evidente que é possível criticar o presidencialismo de coalizão sob diversas perspectivas. É possível modifica-lo ou reorganiza-lo. É possível não gostar dele ou das suas consequências. Mas não é possível ignorar seus impactos no espaço social e político.

## **2. O TEMA DO SISTEMA DE GOVERNO NO CONSTITUCIONALISMO PÓS-**

**1988**

O presidencialismo de coalizão decorre de um específico arranjo institucional que combina hiperpresidencialismo, multipartidarismo, eleições para o parlamento fundadas no critério proporcional com lista aberta e federalismo (ABRANCHES, 1988, p. 5-34). Não se trata de é um fenômeno exclusivamente brasileiro (CHAISTY, CHEESEMAN & POWER, 2012) e tampouco uma novidade. Os teóricos da Ciência Política já o haviam identificado antes mesmo da promulgação da Constituição Federal de 1988, apontando inclusive algumas de suas manifestações já no contexto da Constituição de 1946 (LIMONGI, s/d). Após a promulgação da Constituição de 1988 foi também a ciência política quem mais avançou na análise dos seus elementos, modo de funcionamento, virtudes e defeitos do presidencialismo de coalizão.

Em um quadro geral é possível antecipar que o pensamento dominante na teoria política brasileira percebe, no presidencialismo de coalizão, mais virtudes que defeitos. Nesta linha de raciocínio o presidencialismo de coalizão é mostrado como um instrumento muito eficiente para garantir governabilidade e estabilidade em uma organização institucional em que essas virtudes seriam impossíveis ou difíceis (PEREIRA & ACOSTA, 2010). Ademais a lógica das coalizões seria igualmente eficaz como um instrumento fomentador de diálogos institucionais, de solução de conflitos e de tomada de decisões no contexto de uma sociedade plural, fragmentada, desigual e complexa. Enfim, seria uma manifestação típica de democracias plurais (ABRANCHES, 1988, p. 13).

De outro lado, por muito tempo o Direito não deu ao tema a devida atenção. Apesar da promulgação da Constituição de 1988 ter representado um rompimento com o estado autoritário vigente no período de 1964 a 1985, a teoria constitucional pouco produziu sobre o Poder Executivo e a lógica das suas relações com o Poder Legislativo<sup>2</sup>. As escassas pesquisas neste sítio em geral não abordavam o tema do presidencialismo de coalizão.

Os estudos iniciais pós-88 em relação ao Poder Executivo normalmente estavam voltados para a análise dos poderes do Presidente da República, em especial os poderes legislativos (medidas provisórias e leis delegadas) e o poder regulamentar<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup>. Registre-se, aqui, como exceção, o ano de 1993, momento em que ocorreu o plebiscito sobre forma e sistema de governo. Todavia, mesmo neste instante, o debate foi primordialmente dominado pelos discursos políticos.

<sup>3</sup>. E neste campo as obras de Clèmerson Merlin Clève constituíram as principais referências sobre a matéria. Conferir CLÈVE, Clèmerson Merlin. Atividade legislativa do poder executivo. 3a ed. São

Os primeiros governos democráticos na nova fase do constitucionalismo do Brasil abusaram das competências inerentes à atividade legislativa do Poder Executivo e havia grande preocupação em encontrar os limites e, eventualmente, uma justificação democrática para este tipo de intervenção (PEREIRA & MUELLER, 2000).

Com as devidas exceções, o constitucionalismo brasileiro pós-88 tinha outros temas relevantes para colocar em pauta e, quase todos, estavam vinculados com a defesa da força normativa da constituição (BARROSO, 2000), com as questões de eficácia e aplicabilidade dos direitos fundamentais, o adequado processo de constitucionalização do direito infraconstitucional e as virtudes e possibilidades da judicialização dos direitos fundamentais não apenas de índole liberal mas também dos direitos sociais prestacionais<sup>4</sup>. Não se trata de qualquer novidade afirmar que a experiência jurídica brasileira, por diversas razões, passou por um amplo processo de judicialização da política e politização da justiça.

Foi somente quando o processo de judicialização dos direitos fundamentais atingiu um ponto perigoso, excessivo, que a questão das relações entre poderes e a necessidade de pensar o papel do Poder Executivo em uma democracia aos poucos reapareceu na literatura jurídica (AMARAL, 2001).

Num primeiro momento isso ocorreu quando a teoria da separação dos poderes, ainda que a partir de uma leitura tradicional e dogmática, passou a ser

---

Paulo: Saraiva, 2011. Também: CLÈVE, Clèmerson Merlin. Medidas provisórias. 3a ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

4. Não são poucos os estudos no Brasil que analisam o fenômeno da judicialização dos direitos sociais e apontam severas críticas à intensidade e modo como vem ocorrendo. Dentre outros, exemplificativamente: BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz. Jurisdição Constitucional: entre constitucionalismo e democracia. Belo Horizonte: Fórum, 2007; ADEODATO, João Maurício. Jurisdição constitucional à brasileira: situação e limites. In: SCAFF, Fernando Facury. (org.) Constitucionalizando direitos: 15 anos da constituição brasileira de 1988. Rio de Janeiro: Renovar, 2003; AMARAL, Gustavo. Direito, Escassez & Escolha. Critérios Jurídicos para Lidar com a Escassez de Recursos e as Decisões Trágicas. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010; BARCELLOS, Ana Paula de. O Direito a Prestações de Saúde: Complexidades, Mínimo Existencial e o Valor das Abordagens Coletiva e Abstrata. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (coords.) Direitos Sociais: Fundamentos, Judicialização e Direitos Sociais em espécie. Rio de Janeiro: Editora Lumen Júris, 2008. BARCELLOS, Ana Paula de. O mínimo existencial e algumas fundamentações: John Rawls, Michael Walzer e Robert Alexy. In: TORRES, Ricardo Lobo (Org.) Legitimação dos direitos humanos. 2 ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Renovar, 2007. BARROSO, Luís Roberto. Da falta de Efetividade à Judicialização Excessiva: Direito à saúde, Fornecimento Gratuito de Medicamentos e Parâmetros para a Atuação Judicial. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira; SARMENTO, Daniel (coords.). Direitos sociais: Fundamentos, Judicialização e Direitos Sociais em espécie. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2008. CLÈVE, Clèmerson Merlin. O desafio da efetividade dos direitos fundamentais sociais. Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional, Curitiba, v.1, n. 3, p. 291-300, 2003; CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza. Um Olhar Crítico-Deliberativo sobre os Direitos Sociais no Estado Democrático de Direito. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. (coords.) Direitos sociais: Fundamentos, Judicialização e Direitos Sociais em Espécie. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2008; OLSEN, Ana Carolina Lopes. Direitos Fundamentais Sociais: Efetividade Frente à Reserva do Possível. Curitiba: Juruá, 2008.



invocada como óbice ao *modus operandi* da ampla judicialização dos direitos sociais, apontando os limites do Judiciário para definir e intervir em políticas públicas e em questões e decisões orçamentárias, o *déficit* de expertise dos juízes em face das escolhas trágicas, a questão da reserva do possível, a discricionariedade política em relação as definições de prioridades sociais, o *déficit* democrático do Judiciário etc. A inclusão desses temas na agenda jurídica aos poucos permitiu que a discussão transcendesse para as reflexões tangentes com o arranjo institucional<sup>5</sup>, os diálogos institucionais (Judiciário *versus* Executivo e Executivo *versus* Legislativo) e a estrutura interna e funcionamento do Poder Executivo.

Foi neste contexto que a teoria constitucional brasileira se deparou com o tema do presidencialismo de coalizão. Um contexto orientado inicialmente por uma mola propulsora em que as perguntas subjacentes eram: (i) no quadro do Estado Constitucional qual o papel e limites do Poder Judiciário no campo da realização e implementação dos direitos fundamentais?; (ii) qual linha separa a atuação Judicial e a atuação do Poder Executivo no plano da realização dos direitos fundamentais?; (iii) por quais razões o Poder Judiciário é chamado tão intensamente a intervir no plano dos direitos sociais prestacionais quando, prioritária e preferencialmente, eles deveriam ser resolvidos pelo Poder Executivo através da prestação de serviços públicos adequados, universais e planejados?; (iv) quais fatores induzem o Poder Executivo a não definir as políticas públicas adequadas ao desenvolvimento nacional propiciando que os direitos sociais tenham que ser satisfeitos pela via judicial?

Com tais perguntas não se objetivava apenas denunciar que o Judiciário possui *déficit* de legitimidade para atuação no plano dos direitos fundamentais de caráter contramajoritário mas, antes, queria indagar sobre o seu exato local, papel e limites em face do arranjo institucional e, em seguida, de que modo o arranjo institucional influencia na tomada de decisões em relação à definição de políticas públicas e seu conteúdo.

A situação de *déficit* e dificuldades na prestação de serviços públicos e definição de políticas não pode e nem poderia ser explicada exclusivamente pela falta de recursos (o argumento é falso), ou apenas por motivações ideológicas e políticas,

---

<sup>5</sup>. Dentre outros, conferir: MENDES, Conrado Hübner. Controle de constitucionalidade e democracia. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. Do mesmo autor: MENDES, Conrado Hübner. Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação. Disponível em: <<http://pct.capes.gov.br/teses/2008/33002010030P6/TES.pdf>>. Também consultar: BRANDÃO, Rodrigo. Direitos fundamentais, democracia e cláusulas pétreas. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

ou por motivos vinculados a disputas e interesses econômicos de classes etc (embora isso tudo também). Intui-se que há algo, em termos de arranjo institucional, que contribui para que as decisões na arena pública não gerem satisfação social de direitos, algo que determina o processo decisório e condiciona os comportamentos políticos. Essa intuição pode ser revelada por uma pergunta aparentemente simples, e cuja resposta por ora não importa (mas que será enfrentada adiante): por qual razão o Poder Legislativo, *locus* natural das decisões e escolhas políticas, abriria mão de definir políticas públicas adequadas se o atendimento dos anseios da população, em tese, poderia determinar a reeleição dos envolvidos? Se o sucesso na realização de direitos em tese representa sucesso eleitoral e de governança? Por que deixaria o Legislativo existir situações de vácuo, abrindo mão de regular matérias importantes e transferindo poder de decisão ao Judiciário? A tese do patrimonialismo, do clientelismo e do subjetivismo, fenômenos presentes na história social e política do Brasil, e amplamente explorados e estudados por Sérgio Buarque de HOLLANDA (1995), Raymundo FAORO (1977) e Roberto DAMATTA (1981), dentre outros, responderia parcialmente essas questões. Mas as respostas possibilitadas por esta linha culturalista da historiografia brasileira são insuficientes, eis que ignoram aspectos institucionais relevantes, tanto no que tange com a organização jurídica quanto no que tange com as transformações e modelos da sociedade capitalista brasileira (SOUZA, 2015).

As perguntas, então, podem não estar colocadas de forma adequada (e não estão: são formulações simplistas, como se demonstrará), mas levantam a hipótese de que existem elementos institucionais que dificultam a tomada de certas decisões, que colocam e/ou retiram temas relevantes da agenda, que condicionam em parte o conteúdo das decisões e escolhas públicas. Não se trata, quem sabe, apenas de má vontade, ineficiência ou patrimonialismo (embora seja isso tudo também).

Pela natureza das perguntas nota-se que de forma subjacente a teoria do Direito tinha – e tem - um pressuposto pessimista em face do Executivo e do fenômeno político. O Judiciário é chamado a atuar porque as políticas públicas são mal elaboradas e os serviços públicos são mal prestados, são insuficientes (HESS, s/d). O pressuposto é de que o Poder Executivo é ineficiente e não garante aos cidadãos o mínimo que deveria garantir, o mínimo do que a Constituição Federal reconhece como núcleo central dos direitos fundamentais, considere-se este núcleo a dignidade humana ou o mínimo existencial. E assim as teorias constitucional e do direito



administrativo se voltaram para estudar o Poder Executivo e como o arranjo institucional influencia este quadro de má prestação de serviços e políticas públicas inadequadas com uma “certa indisposição”.

Aliás, essa indisposição já se manifestava mesmo anteriormente. O pressuposto do Poder Executivo “mau”, que abusa, que é autoritário, conduziu a teoria do direito a estudar, de forma muito intensa, institutos e mecanismos de controle administrativo. Este “foco no controle” deixou de lado o possível foco sobre como decidir, como formar políticas públicas, como fomentar substancialmente a consecução do desenvolvimento nacional, para citar alguns exemplos.

Da parte da teoria política, ao contrário, as pesquisas mostram que o constituinte, ao elaborar a Constituição de 1988, apostou fortemente nas capacidades institucionais do Poder Executivo (LIMONGI, 2006). Viu nele a possibilidade de democratização e modernização, depositando grande carga de desconfiança sobre o Poder Legislativo (LIMONGI, s/d). Na leitura do constituinte o processo de democratização, modernização e estabilização do país exigiram um Poder Executivo fortalecido.

Este contexto coloca um contraste interessante e que é importante desde já registrar. Os cientistas políticos prioritariamente analisam o Poder Executivo, o seu funcionamento e organização, o quadro do seu arranjo institucional, através de parâmetros mais processuais, procedimentais, formais (tais quais: eficiência, governabilidade, existência de técnicas dialógicas e intersubjetivas de tomada de decisões, estabilidade, grau de racionalidade deliberativa na solução de conflitos) enquanto a teoria do direito analisa os mesmos temas vinculados ao Poder Executivo normalmente através de parâmetros mais substanciais<sup>6</sup>.

Para a teoria política, como se afirmou, o presidencialismo – em especial no arranjo de presidencialismo de coalizão - é um arranjo institucional democrático; para a teoria do direito, majoritariamente, trata-se de uma doença a ser extirpada, que impede a existência de serviços públicos eficientes, que impede a formulação de políticas públicas coerentes e adequadas, que fomenta o clientelismo, o patrimonialismo e a corrupção, que propicia que a lógica dos interesses privados invada a esfera pública, que dificulta o desenvolvimento nacional, que viola a moralidade (CLÈVE, 2014) etc.

---

<sup>6</sup>. Isso pode ser percebido através da leitura de: MACEDO, José Arthur Castillo de. (Hiper)presidencialismo brasileiro: esse outro esquecido. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin (COORD.). Direito constitucional brasileiro – Organização do estado e dos poderes. São Paulo: Revista dos Tribunais, Vol. 2, 2014, p. 496-518.

Não há sincronia, destarte, entre as compreensões do fenômeno das coalizões predominantes na teoria do direito e na teoria política.

Em suma, o percurso do Direito Constitucional brasileiro pós-1988 conduziu à necessidade de redescoberta das potencialidades do Poder Executivo e do sistema de governo. E essa redescoberta se espargiu para todo o Direito, fazendo com que o pêndulo dos debates em relação aos ideais de desenvolvimento e boa governança, consagrados na Constituição, se direcione agora ao Poder Executivo informado por um referencial democrático.

### **3. PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO: PRESSUPOSTOS**

A compreensão do fenômeno que se designa como presidencialismo de coalizão exige a abordagem de dois tipos de pressupostos. Um primeiro grupo, de ordem histórico-sociológica, diz respeito à emergência de sociedades com características próprias, no mundo contemporâneo, marcadas por forte grau de complexidade, fragmentação, conflituosidade, desigualdade (mormente em termos de desenvolvimento) e pluralismo (ABRANCHES, 1988), gerando marcas que vão tipificar um modelo específico de democracia e constitucionalismo. Um segundo, de ordem institucional, diz respeito à combinação de presidencialismo, multipartidarismo, sistema eleitoral fundado em critério proporcional com lista aberta e federalismo.

Em se tratando de estudo cujo marco preferencial (mas não exclusivo) é o direito, é importante abordar o tema primordialmente através deste prisma, mas sem deixar de estabelecer o diálogo com outros saberes. O objetivo deste momento do discurso é demonstrar que o constitucionalismo mundial em determinadas sociedades e, em especial o constitucionalismo brasileiro, adota muitas vezes um modelo de democracia plural e tensional que demanda específicos mecanismos de solução de conflitos.

Deveras, até chegar ao modelo de Estado Democrático de Direito em sua versão pós-Segunda Guerra – que é a versão do Estado Constitucional (ZOLO, 2006, p. 1-95), o constitucionalismo passou por algumas transformações. Dentre elas uma das mais significativas diz respeito às mudanças na compreensão da lei, da democracia e da racionalidade do Direito.

No contexto do estado de direito formal liberal-individualista, tendo em vista a

universalização dos valores da burguesia (FIORAVANTI, 2001, p. 71-164) e a existência de voto censitário, o constitucionalismo não era plural (ZAGREBELSKY, 2007). Estava vinculado a valores tornados hegemônicos (MIAILLE, 2005). A democracia era a democracia burguesa, dos burgueses e do mercado (CHAUÍ, 2008). O interesse público e a justiça eram definidos pela lei produzida pelo parlamento (VAZ, 1992). E os conflitos eram solucionados no âmbito do próprio parlamento. Conflitos sociais e desigualdades de fato existiam. Mas as questões conflituais não chegavam ao parlamento. O quarto estado, não-proprietário, não tinha representantes no legislativo. Igualmente não tinha poder de agenda política. Tratava-se de um modelo de democracia em que efetivamente se podia falar que o direito e o estado eram democráticos porque expressavam uma vontade geral (burguesa) definida pelos representantes do povo (burgueses) no parlamento (FERREIRA FILHO, 1995). E o povo (leia-se aqui burgueses e industriais) não iria legislar contra os seus próprios interesses. A democracia estava aí: na criação de técnicas de limitação do poder, técnicas de regulamentação da deliberação burguesa, da produção do direito, garantindo-se que as leis expressassem seus valores hegemônicos com caráter de universalidade (TIGAR & LEVY, 1977).

Em uma segunda “fase”<sup>7</sup>, que seguiu à do constitucionalismo liberal, após as crises que resultaram no primeiro momento da chamada “questão social” (FORSTHOFF, 1975), emergiu um modelo de constitucionalismo social (ABENDROTH, FORSTHOFF & DOEHRING, 1986). Este novo momento do constitucionalismo apresentava características bem diversas do constitucionalismo liberal (NOVAIS, 2006). O novo modelo impôs a universalização do sufrágio. O proletariado, em suas lutas, mostrou que o direito burguês não era o seu direito (CROSSMAN, 1980); que os seus interesses eram diversos; que os burgueses, no parlamento, defendiam um modelo de mercado que não reconhecia plena cidadania e direitos a todos e, em suma, o direito não era, efetivamente, um direito universal, mas um direito que valia e se impunha universalmente enquanto expressava valores de um grupo (SCHIER, 2007).

A luta e conquista de direitos políticos e a universalização do sufrágio permitiram que essa lógica fosse quebrada (LAFER, 1988). Os proletários passaram a ter acesso ao parlamento. E agora o direito já não era mais a expressão de um

---

<sup>7</sup>. É sempre bom observar que qualquer classificação histórica em “fases” é sempre limitada e gera consequências teóricas que podem reduzir a compreensão da complexidade dos fenômenos sociais. Todavia, para efeitos didáticos, assume-se aqui este risco.

consenso. Tornou-se a expressão de um compromisso político entre diferentes classes e interesses. A lei deixou de ser expressão de uma vontade geral e tornou-se a expressão de uma vontade política (FERREIRA FILHO, 1995). Os interesses do proletariado passaram a servir de limite aos interesses dos burgueses. O direito passou a reconhecer uma multiplicidade de valores e as leis passaram a apresentar fissuras (BAUMMAN, 2011).

Neste momento as constituições praticamente abandonaram a conotação exclusivamente liberal e tornaram-se constituições substancializadas, carregadas de princípios sociais, que passaram a conviver com os princípios e direitos liberais. As fissuras da sociedade, desde sempre existentes, mas sufocadas e ocultadas, transportaram-se para o direito.

Desenvolveu-se, a partir deste momento, um constitucionalismo que, aos poucos, foi se tornando cada vez mais plural<sup>8</sup>, reconhecedor das diferenças sociais e, ao mesmo tempo, de igual dignidade aos interesses dos diversos grupos políticos em jogo na arena pública.

E democracia, assim, assumiu nova configuração. A democracia se transformou ao reconhecer igual direito de participação a todos, permitindo que os diversos interesses da sociedade fossem transpostos para o campo público (DAHL, 2009). Passou a existir uma democracia que se mostra conflitual, cujo papel central se torna o de mediar a discussão entre os diversos grupos, interesses, classes, criando mecanismos de solução de conflitos e decisão.

A democracia revelou a feição de uma democracia participativa e de gestão de conflitos entre os diversos e plurais participantes, cuja decisão se projetava exclusivamente (ou primordialmente) no âmbito do parlamento. E tais conflitos haveriam de ser resolvidos através de um procedimento que garantisse a todos igual participação, igual consideração de interesses, decidindo-se pelo critério da maioria (DAHL, 2012). Já não era mais a democracia da vontade geral. Era a democracia da vontade política definida majoritariamente pelo confronto de diferentes interesses no parlamento. Mas ainda assim, o direito permanecia identificado com a lei. Os direitos sociais ingressaram na constituição. Mas a realização desses direitos dependia de lei,

---

<sup>8</sup>. É preciso esclarecer que o termo plural, neste contexto, assume a ideia de que grande das constituições, quando se “substancializam”, passa a conter uma multiplicidade de princípios, valores e direitos que não expressam mais os valores apenas da burguesia, dos industriais ou valores hegemônicos. As constituições, aos poucos, passam a acumular diferentes “gerações” de direitos que refletem a necessidade de proteção de interesses de grupos sociais diferentes e, muitas vezes, conflitantes.

de regulamentação, de decisão na formação do orçamento etc.

Ambas as concepções de democracia estavam fortemente vinculadas ao parlamento e à noção de lei e produção da lei. Na democracia liberal a lei é democrática porque é produto da vontade geral (burguesa) manifestada no parlamento; na democracia social a lei é democrática porque decidida através de um procedimento parlamentar que pressupõe respeito a determinados direitos fundamentais pressupostos no processo decisório: todos podem participar, todos podem discutir, todos tem poder de agenda, todos podem criticar, todos os interesses são iguais, todos são livres para escolher e decidir etc. Enfim, no segundo modelo, direitos fundamentais são pressupostos da deliberação e, uma vez respeitados esses pressupostos, a decisão é legítima e democrática (SOUZA NETO, 2006).

Esse modelo, por diversas razões, também vem a conhecer um período de crise, mormente por decorrência da emergência de experiências totalizadoras como o nazismo e o fascismo. Por se tratar, ainda, de um modelo de democracia formal-procedimental, que legitima as decisões do parlamento exclusivamente por um critério processual majoritário, a história veio a demonstrar que maiorias, ainda que democraticamente eleitas, podem proporcionar sérias violações aos mais básicos direitos do homem (ARENDDT, 2007).

Seguiu-se, então, no contexto pós-Segunda Guerra Mundial a emergência de outro modelo de constitucionalismo e democracia<sup>9</sup>. Um constitucionalismo, agora, ainda mais plural, ainda mais substancial, reflexo da complexização das sociedades contemporâneas.

No quadro deste novo modelo de constitucionalismo a democracia assumiu caráter ainda mais conflitual e tensional (ZAGREBELSKY, 2007). A razão é simples. Agora a democracia não é mais apenas um procedimento de decisão no âmbito do parlamento, que se mostra legítimo por respeitar, no processo decisório, determinados direitos fundamentais como condição de deliberação. A democracia passou também a

---

<sup>9</sup>. É preciso esclarecer, novamente, em relação a análise que está se desenvolvendo, que a ideia não é apresentar ou defender uma perspectiva evolucionista ou desenvolvimentista, no sentido de que, em cada momento temporal diverso, ocorre uma sucessão, uma melhoria ou evolução em relação às fases anteriores. Esse tipo de leitura seria equivocado. Em primeiro lugar porque as diferentes "fases" do constitucionalismo não são estanques. Até hoje ainda subsistem constituições e teorias constitucionais de feição liberal-individualista. Bem como ainda subsistem constituições e teorias de modelo social intervencionista ou social de base parlamentar. O critério, logo, utilizado, é de predominância. Ademais, a defesa de que um modelo de constitucionalismo é melhor ou pior que outro demanda a assunção de pressupostos e escolhas ideológicas que precisariam ser especificadas. Esta análise fundada em "fases" é meramente didática e, muitas vezes, tais fases convivem sem que sejam excludentes.

exigir que o conteúdo das decisões do parlamento estejam materialmente vinculadas ao respeito e realização de um determinado núcleo de direitos fundamentais. Direitos fundamentais não são mais, exclusivamente, pressupostos da democracia, mas também são limites da democracia.

O estado se torna, pois, vinculado aos direitos fundamentais tanto em sua forma de atuação (procedimento de decisão) como em seu conteúdo. De modo que, mesmo que a maioria, respeitando procedimentos democráticos, venha a vencer uma disputa em relação aos diversos conflitos de interesses sociais, poderá esta decisão não prevalecer, eis que a minoria pode buscar o Poder Judiciário invocando que a decisão viola direitos fundamentais (SOUZA NETO, 2006, p. 10). Direitos fundamentais tornam-se cláusulas contramajoritárias, trunfos contra a maioria (DWOKIN, 2010). E esta situação se, por si só, pode eventualmente se mostrar embaraçosa, ela assume contornos mais graves na medida em as constituições se tornaram mais plurais.

Hodiernamente assiste-se a uma alta "pulverização" do direito legislativo, com uma multiplicação de leis de caráter ocasional e setorial, reduzidas que são em termos de generalidade e de baixo grau de abstração. A razão para isso, lembra Zagrebelsky, está nos caracteres da sociedade atual, "condicionada por uma ampla diversificação de grupos e estratos sociais que participam no *mercado das leis*, sendo necessário uma diferenciação nos tratamentos normativos, seja como implicação empírica do princípio de igualdade do chamado estado social (para cada situação uma disciplina adequada a suas particularidades), seja como consequência da pressão que os interesses corporativos exercem sobre o legislador" (ZAGREBELSY, 2006, p. 37). O modelo de sociedade capitalista encontrará algum limite nas disputas em favor do reconhecimento e afirmação dos diversos direitos (e interesses) sociais que vão se mostrando fragmentados. Se há uma fragmentação nos interesses do capital, também há uma fragmentação nos interesses das classes não detentoras do capital.

Daí emerge (i) uma crise do princípio de generalidade (ocorre uma explosão de legislações setoriais), (ii) crise do princípio de abstração (a crescente vitalidade de grupos sociais requerem normas jurídicas *ad hoc*, adequadas às necessidades e destinadas a perder rapidamente seu sentido e a serem substituídas quando surjam novas necessidades) e a (iii) contratualização dos conteúdos da lei (processo no qual os grupos numerosos de pressão, como sindicatos, partidos etc., em sua natural pluralidade, implicam modificação ocasional da lei conforme aos seus ditames, na medida em que alcançam a maioria no jogo político). E esta ocasionalidade é a perfeita



contradição da generalidade e da abstração das leis, ligadas a uma certa visão racional do direito impermeável ao puro jogo das relações de força (ZAGREBELSKY, 2007, p. 38).

A pulverização da lei tem por consequência a heterogeneidade de seus conteúdos. O pluralismo de forças políticas e sociais próprias do Estado democrático e pluralista conduz à heterogeneidade dos valores e interesses pela lei expressados. E como se afirmou, a lei se torna um instrumento de competição e de enfrentamento social: "não é mais que a continuação de um conflito", deixando de ser um ato impessoal, geral e abstrato, ou seja, deixando de ser a expressão de interesses objetivos, coerentes e racionalmente justificáveis, que antes colocava o ponto final nos conflitos (ZAGREBELSKY, 2007, p. 39).

A lei agora é ato personalizado, no sentido de que provém de grupos identificáveis de pessoas e está dirigido a outros grupos igualmente identificáveis que perseguem interesses particulares. Com efeito, "a lei, em suma, já não é garantia absoluta e última de estabilidade e racionalidade, senão que ela mesma se converte em instrumento e causa de instabilidade" (ZAGREBELSKY, 2007, p. 40).

Neste novo quadro tudo é suscetível de transação pelos grupos de pressão, até os mais altos valores, os direitos mais intangíveis. Por isto que se justifica o fato dos direitos fundamentais, então, aparecerem como limites ao processo deliberativo (GODOY, 2012).

A conclusão que de tudo isso emerge dá-se no sentido de que o constitucionalismo e a democracia atuais apresentam um elevado grau de pluralismo, de fragmentação, de produção normativa que atende a racionalidades diversas, inclusive com forte *déficit* de racionalidade. Uma normatividade que revela e é reflexo da conflituosidade e complexidade das sociedades contemporâneas.

No caso de países como o Brasil este quadro é bastante (ou mais) acentuado. O Direito e a democracia brasileiros denotam, efetivamente, este forte grau de conflituosidade, de complexidade, de pluralismo, de fragmentação. E isso traz alguns impactos relevantes.

Em constituições fortemente substancializadas e com direitos e valores plurais é natural que existam desacordos em relação ao conteúdo dos direitos e à extensão da proteção dos direitos (aliás, tal sucede mesmo em constituições mais liberais, como demonstra o constitucionalismo norte-americano). É natural que existam desacordos no que tange com a forma de realização de direitos e objetivos fixados

constitucionalmente (FREITAS, 2013). E por isso torna-se ainda mais importante a tarefa da democracia decidir sobre tais conflitos.

Com exceção de determinados acordos e “consensos” dotados de universalidade – numa perspectiva primordialmente formal -, não se pode afirmar que nas sociedades plurais os interesses de uns são melhores ou preferíveis aos demais (DAHL, 2009). A própria constituição cuida de legitimar os interesses e valores de todos os integrantes da sociedade. E daí não apenas emergem conflitos entre os diversos interesses, mas também conflitos em relação ao conteúdo e extensão dos diversos direitos e políticas (FREITAS, 2013). A sociedade plural é a sociedade dos desacordos morais (NOVAIS, 2006).

Em suma, sociedades e constituições plurais demandam um modelo de democracia deliberativa (GODOY, 2012) e revelam algo ainda subjacente, do qual o direito é apenas um espelho, que é a dimensão sociológica, institucional e política deste modelo de sociedade.

Neste aspecto e partindo desses pressupostos, Sergio Abranches – primeiro teórico a enfrentar o tema do presidencialismo de coalizão, já apontava para a existência de um quadro característico das sociedades contemporâneas que impunha – e impõe – um especial papel ao debate dos arranjos institucionais do Estado de Direito (ABRANCHES, 1988). E é este quadro – o quadro do pluralismo axiológico, da fragmentação e da desigualdade social - que impulsiona e legitima o modelo do presidencialismo de coalizão, de modo que se passa a apresentar, logo abaixo, as ideias centrais do autor em relação ao tema<sup>10</sup>.

De acordo com Abranches, a sociedade brasileira é marcada por uma notável heterogeneidade estrutural em seu processo histórico de desenvolvimento. Esta heterogeneidade se expressa na imagem contraditória de uma ordem social no limiar da maturidade industrial, porém marcada por profundos desequilíbrios e descompassos em suas estruturas social, política e econômica.

De acordo com a leitura sociológica, “no plano macro, observa-se o fracionamento da estrutura de classes, que determina a multiplicação de demandas setoriais competitivas e a exacerbação de conflitos, em múltiplas configurações, cortando, horizontal e verticalmente, as

---

<sup>10</sup>. As páginas subsequentes, reitere-se, apresentam as ideias centrais colacionadas por Sérgio Abranches em seu texto de 1988 sobre o presidencialismo de coalizão. A estrutura é praticamente de um resumo. Justifica-se a adoção deste tipo de estrutura de redação eis que se trata do mais importante texto sobre o tema no país, além de ser o trabalho inaugural. É preciso, logo, ser fiel às bases que permitem uma adequada compreensão do autor, razão pela qual se antecipa o pedido de “licença” e de escusas.

fronteiras da estratificação social, ela mesma marcada por significativas mudanças, com acentuada alteração nas hierarquias sócio-econômicas e a emergência de novos segmentos sociais, através do avanço do processo de assalariamento no campo e na cidade e do declínio das profissões liberais de elite” (ABRANCHES, 1988).

De outro lado, no plano macroeconômico, “esta heterogeneidade revela graves conflitos distributivos, disparidades técnicas e desníveis de renda, entre pessoas, empresas, setores e regiões” (ABRANCHES, 1988). O espaço sócio-econômico dos setores mais avançados da sociedade estrutura-se com base em padrões de produção, renda e consumo próximo daqueles vigentes nos países capitalistas industrializados. Mas ao mesmo tempo, “parcela considerável da população ainda persiste em condições sócio-econômicas típicas das regiões em desenvolvimento, caracterizadas por altas taxas de instabilidade econômica e mobilidade social” (ABRANCHES, 1988). Finalmente, de acordo com a leitura de Abranches, parte não menos significativa da população vive em condições de destituição similares àquelas que prevalecem nos países mais pobres (ABRANCHES, 1988).

No plano macropolítico, o Abranches aponta a existência de “disparidades de comportamento, desde as formas mais atrasadas de clientelismo até os padrões de comportamento ideologicamente estruturados”, havendo um claro pluralismo de valores através do qual diferentes grupos associam expectativas e valorações diversas às instituições, produzindo avaliações acentuadamente distintas acerca da eficácia e da legitimidade dos instrumentos de representação e participação típicos das democracias liberais (ABRANCHES, 1988). Não se obtém, portanto, a adesão generalizada a um determinado perfil institucional, a um modo de organização, funcionamento e legitimação da ordem política. Esta pluralidade existe “no que diz respeito aos objetivos, papel e atribuições do Estado, suscitando matrizes extremamente diferenciadas de demandas e expectativas em relação às ações do setor público, que se traduzem na acumulação de privilégios, no desequilíbrio permanente entre as fontes de receita e as pautas de gasto, bem como no intenso conflito sobre as prioridades e as orientações do gasto público. Simultaneamente, e por causa deste mesmo perfil múltiplo e fracionado das demandas, acumulam-se insatisfações e frustrações de todos os setores, mesmo daqueles que visivelmente têm se beneficiado da ação estatal” (ABRANCHES, 1988).

Por isso, “a multiplicação de demandas exacerba a tendência histórica de intervenção ampliada do Estado. Este se desdobra em inúmeras agências, que desenvolvem diversos programas, beneficiando diferentes clientelas. Proliferando incentivos e subsídios, expande-se a rede de proteção e regulações estatais. Esse movimento tem o resultado, aparentemente contraditório, de limitar progressivamente a capacidade de ação governamental. O governo enfrenta uma enorme

inércia burocrático-orçamentária, que torna extremamente difícil a eliminação de qualquer programa, a redução ou extinção de incentivos e os subsídios, o re-ordenamento e a racionalização do gasto público. Como cada item já incluído na pauta estatal torna-se cativo desta inércia, sustentada tanto pelo conluio entre segmentos da burocracia e os beneficiários privados, quanto pelo desinteresse das forças políticas que controlam o Executivo e o Legislativo em assumir os custos associados a mudanças nas pautas de alocação e regulação estatais, restringe-se o raio de ação do governo e reduzem-se as possibilidades de redirecionar a intervenção do Estado. Verifica-se, portanto, o enfraquecimento da capacidade de governo, seja para enfrentar crises de forma mais eficaz e permanente, seja para resolver os problemas mais agudos que emergem de nosso próprio padrão de desenvolvimento. Essa coincidência de situações tão contrastantes define uma formação social com características distintas quer das nações industrializadas, que apresentam maior homogeneidade social, quer das chamadas *nações plurais*, divididas por clivagens regionais e culturais muito poderosas, mas cujos diferentes *blocos culturais* apresentam relativa homogeneidade interna, como nos casos da Holanda, Bélgica ou Áustria. Trata-se de um caso de heterogeneidade econômica, social, política e cultural bastante mais elevado, seja na base técnica e nos níveis de produtividade na economia, seja no perfil de distribuição de renda, seja nos graus de integração e organização das classes, frações de classe e grupos ocupacionais, apenas para mencionar algumas dimensões mais salientes do problema” (ABRANCHES, 1988).

Daí porque se sustenta que o capitalismo industrial brasileiro é marcado por acentuada "assincronia", associada a seu caráter retardatário em relação à ordem capitalista mundial e à heterogeneidade histórica de suas estruturas internas. Por isso, sustenta Abranches que “as forças do progresso atingem desigualmente esta malha díspar, determinando ritmos diversos e conjunturas estruturalmente diferenciadas. As decisões de investimento e as opções distributivas sancionam ou exacerbam este movimento. O desenho e o funcionamento das instituições o convalidam ou, mais grave ainda, procuram simplificá-lo artificialmente, determinando transbordamentos incontroláveis de insatisfações e frustrações, que reduzem drasticamente os limites de sua legitimidade” (ABRANCHES, 1988).

Com efeito, para Abranches os constrangimentos externos e os impulsos internos compõem-se na reprodução das desigualdades. Elevam-se, portanto, as taxas potencial e real de conflito. Este permaneceu reprimido de várias maneiras, da repressão aberta à sutil imposição de barreiras elitistas, políticas, econômicas, sociais e culturais à sua plena manifestação. É natural, neste quadro, que existam focos largos e irresolutos de conflito e barreiras à sua livre manifestação.

Mais ainda, em 1988, quando Sérgio Abranches abordou o tema, ele afirmava que “o quadro institucional não desenvolveu mecanismos novos que permitam processar esses conflitos de

forma legítima, democrática e institucionalizada” (ABRANCHES, 1988).

Em síntese, a estrutura econômica alcançou substancial diversidade e grande complexidade; a estrutura social tomou-se mais diferenciada, adquiriu maior densidade organizacional, persistindo, porém, grandes descontinuidades, marcada heterogeneidade e profundas desigualdades. Daí resultaram maiores amplitude e pluralidade de interesses, acentuando a competitividade e o antagonismo e alargando o escopo do conflito, em todas as suas dimensões. Ao mesmo tempo, o Estado cresceu e burocratizou-se e a organização política seguiu estreita e incapaz de processar institucionalmente toda essa diversidade, de agregar e expressar com eficácia e regularidade a pluralidade de interesses e valores (ABRANCHES, 1988).

Por tais razões e no quadro sociológico desenhado, Abranches afirmava que o dilema institucional brasileiro definia-se pela necessidade de se encontrar um ordenamento institucional suficientemente eficiente para agregar e processar as pressões derivadas desse quadro heterogêneo, adquirindo, assim, bases mais sólidas para sua legitimidade, que o capacite a intervir de forma mais eficaz na redução das disparidades e na integração da ordem social. Então propõe-se ao enfrentamento do objetivo de analisar alguns componentes desse dilema, especificamente no que diz respeito ao arranjo constitucional que regula o exercício da autoridade política e define as regras para resolução de conflitos oriundos da diversidade das bases sociais de sustentação política do governo e dos diferentes processos de representação.

Este conjunto de fatores é que irá dar causa ao presidencialismo de coalizão, ou seja, um modelo de governo decorrente de um arranjo institucional que se vê impelido a gerenciar esses conflitos e essas fragmentações social, política e econômica na perspectiva de relações entre poderes que se estabelecem de forma tensional.

#### **4. ELEMENTOS INSTITUCIONAIS, DINÂMICA E VIRTUDES DEMOCRÁTICAS DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO**

O primeiro elemento institucional que conduz ao presidencialismo de coalizão, obviamente, trata-se da opção pelo presidencialismo (ABRANCHES, 1988). O Brasil, em alguns momentos de sua história, adotou o sistema parlamentarista de governo. Isto ocorreu durante o período do Brasil Império - no Segundo Reinado entre 1840 e 1889 (FERRAZ, 2013) -, e, durante a república, entre 1961 e 1963. Apesar dessas experiências o Brasil possui em verdade uma forte tradição presidencialista.

O presidencialismo se afirmou como sistema de governo desde a primeira constituição republicana e, sempre que foi colocado sob teste popular, triunfou. Em

1963 a realização de plebiscito garantiu ampla vitória deste sistema de governo [9.457.448 de votos] em detrimento do parlamentarista [que recebeu 2.073.582 votos] (KORNIS, s/d). A Constituição de 1988 previu a realização de plebiscito após cinco anos de experiência constitucional para que o povo pudesse mais uma vez deliberar sobre sistema de governo e forma de governo. Nesta oportunidade o presidencialismo recebeu 69,2% dos votos válidos contra 30,8% do parlamentarista (TSE, 1993).

Importa, para o presente estudo, destacar as duas principais notas distintivas entre presidencialismo e parlamentarismo. A primeira delas diz respeito ao fato de que o sistema parlamentarista de governo, em seus diversos modelos, apresenta uma forma de legitimação popular indireta no plano do Poder Executivo. O povo elege o parlamento e este é o responsável pela nomeação do Chefe do Poder Executivo, titularizado pelo Primeiro Ministro, que se torna o responsável pela nomeação do Gabinete e pela execução das leis e administração do interesse público sob a confiança do Legislativo. Há, então, uma cisão entre Chefia de Governo e Chefia de Estado. O Primeiro Ministro é o Chefe de Governo. No presidencialismo, diferentemente, tanto o Poder Legislativo quanto o Executivo possuem legitimação popular, sendo ambos eleitos pelo povo (VICTOR, 2015).

Uma segunda nota distintiva diz respeito ao tempo de exercício do governo. No parlamentarismo não existe mandato para o Poder Executivo. Isso significa dizer que o Primeiro Ministro e seu Gabinete podem ficar no comando da administração pública de um dia a longos anos. Enquanto durar a confiança do parlamento, o Gabinete permanece. No presidencialismo ocorre de forma diversa (CHEIBUB, PRZEWORSKI & SAIEGH, 2002). O Poder Executivo possui um mandato fixo - no Brasil, atualmente, de 4 anos -, sendo que exercício da gestão independe da confiança do parlamento.

Por certo essas são características muito gerais. Há variações das mais diversas entre esses sistemas de governo (DUVERGER, 1970). Mas por enquanto é relevante destacar apenas essas características amplas.

Quando se reconhece essas notas distintivas é possível perceber que ambos os sistemas trabalham as crises e os problemas a partir de lógicas distintas (CHEIBUB, PRZEWORSKI & SAIEGH, 2002). No parlamentarismo as crises de governo, as crises políticas ou as crises econômicas em regra são resolvidas com a dissolução do Gabinete, retirando-se o voto de confiança conferido ao Primeiro Ministro para, então, nomear-se novo Gabinete através da abertura de negociações no Legislativo (DUVERGER, 1970).



Em determinados modelos pode-se inclusive ocorrer a dissolução do Parlamento com a convocação de novas eleições. De uma forma ou de outra - dissolvendo-se o Gabinete ou o Parlamento - a ideia central é que o Legislativo consiga definir um nome para a Chefia de Gabinete através da formação de um amplo consenso ou de um compromisso político relativamente estável, garantindo-se assim legitimidade e governabilidade (SANTOS, 2000). Em parlamentos multipartidaristas, o regime de coalizão é da essência do sistema (FIGUEIREDO, 2014).

O presidencialismo lida com as crises de forma diversa. A partir do momento em que se atribui legitimação popular direta ao chefe do Poder Executivo, atribuindo-lhe mandato fixo, só há duas formas institucionalizadas de se derrubar ou mudar o governo: realização de novas eleições após o término do mandato ou a condenação do Presidente da República em processo de *impeachment* por acusação de crime de responsabilidade. E desta forma, se não há crime cometido, nada derruba o Chefe do Poder Executivo (VICTOR, 2015). O presidencialismo, portanto, é um sistema de governo tendencialmente gerador de mais tensões e crises (ANDRADE, 1991). A legitimação popular do Presidente da República supostamente impede que ele seja derrubado em momentos de crise. Neste sistema, ainda que o governo seja ruim, tome medidas impopulares, perca apoio político do parlamento, ou não enfrente as crises de forma adequada, ele não pode, em tese, ser derrubado. Há, portanto, um potencial conflitivo nas relações Executivo *versus* Legislativo bastante acentuado no presidencialismo (ANDRADE, 1991).

Daí se extrai que no parlamentarismo o Poder Executivo normalmente desempenha as suas funções num quadro de estabilidade política, sendo que a governabilidade é quase que pressuposta. Do contrário ocorrerá a dissolução do Gabinete. No presidencialismo a estabilidade política não é um dado necessário. Ela depende de diversos fatores, dentre eles (i) o fato do partido político do presidente da república possuir maioria no parlamento, sozinho ou através de coalizões, (ii) o desempenho político, social e econômico do governo ou (iii) até mesmo o prestígio pessoal do presidente. Estabilidade e governabilidade, no presidencialismo, decorrem de uma intrincada rede de fatores (DELGADO, s/d). Mas um dado é certo: sem apoio do Legislativo, inexistem estabilidade ou governabilidade.

Colocados esses aspectos gerais faz-se necessário explicitar os caracteres institucionais do presidencialismo brasileiro na Constituição Federal de 1988. O tema dedicado ao Poder Executivo e ao sistema de governo está disciplinado em Capítulo

próprio, no Título da Separação dos Poderes (Título IV), entre os arts. 76 e 91.

De acordo com sistema brasileiro o presidente da república é o chefe do Poder Executivo, exercendo a sua função auxiliado pelos Ministros de Estado. O mandato do Presidente da República é de 4 anos, admitindo-se a recondução para o mandato imediatamente subsequente uma única vez. A eleição é direta, exigindo-se maioria absoluta que, se não for obtida em primeiro turno de votação, determina a realização de um segundo turno com os dois candidatos mais votados no primeiro turno. O Vice-Presidente é eleito junto com o Presidente, sendo necessariamente o registrado por este último. A Constituição de 1988 prevê o procedimento de *impeachment* para os casos de prática de crime de responsabilidade. O processo demanda autorização da Câmara dos Deputados pela maioria qualificada de 2/3 e julgamento perante o Senado Federal em caso de crime de responsabilidade ou perante o Supremo Tribunal Federal em caso de crime comum.

No que diz respeito com as funções o presidencialismo brasileiro se enquadra no modelo do que se designa como presidencialismo imperial, ou hiper-presidencialismo, tendo em vista o grande acúmulo de poderes concentrados no Poder Executivo (MACEDO, 2001). Com efeito, o presidente da república possui ampla atribuição de iniciativa, o que lhe confere grande poder agenda (LIMONGI & FIGUEIREDO, s/d). Quase todas as matérias relevantes em termos de definição de políticas públicas, definição de prioridades orçamentárias e alocação de recursos são de iniciativa privativa do presidente da república, assim como quase toda matéria que diz respeito à organização administrativa.

O presidente da república, nesta seara, consegue manter um elevado grau de dominância das matérias discutidas no Congresso Federal (SANTOS, 2010). A agenda política é primordialmente definida pelo presidente. Ademais, em todas as matérias de sua iniciativa o presidente ainda possui a prerrogativa de solicitar urgência, obrigando com que os temas por ele proposto sejam obrigatoriamente enfrentados em prazo relativamente curto de até 90 dias. E nesta hipótese, caso as matérias encaminhadas pelo presidente não sejam apreciadas, ocorre o bloqueio da pauta. Se a matéria ainda não for aprovada de acordo com a definição ou na forma proposta do presidente, cabe-lhe o exercício do veto, que devolve a matéria ao Congresso Nacional e só pode ser derrubado com a manifestação da maioria absoluta. Exceto em relação às Emendas Constitucionais e algumas matérias de competência de privativa da Câmara e do Senado e matérias de competência exclusiva do Congresso Nacional, o veto sempre é

admitido. Esse arranjo institucional, por si só, confere ao presidente uma posição institucional dominante.

Se isso já não fosse suficiente para reconhecer a força do chefe do Executivo, o presidente ainda possui competências legislativas seja através da possibilidade de edição de medidas provisórias ou através da edição de leis delegadas, além de ampla competência regulamentar no campo administrativo (CLÈVE, 1993). Ele também é responsável por indicar e nomear uma ampla gama de cargos, tais como Ministros do Supremo Tribunal Federal, Ministros dos Tribunais Superiores, Procurador-Geral da República, presidente e diretores do Banco Central, Ministros do Tribunal de Contas da União, dentre outros, além de obviamente nomear e demitir *ad nutum* os Ministros de Estado. É sua competência privativa decretar intervenção federal e estado de sítio. E a isso somam-se as funções inerentes à chefia de estado (representação do país, assinatura de tratados, declarar guerra e celebrar a paz etc.).

Apenas para dar uma ideia do que este quadro representa considere-se que desde a promulgação da Constituição de 1988 a taxa média de dominância<sup>11</sup> do Presidente da República no Congresso Nacional oscila entre 75 e 90% (a depender do governo, tendo uma média de 76,6%. A taxa de sucesso<sup>12</sup> do Presidente da República no Congresso Nacional gira em torno de 80%<sup>13</sup>. E, nas matérias em que foi derrotado e o conteúdo de suas propostas foi alterado durante a votação no Congresso Nacional, o Presidente tem exercido sistematicamente o poder de veto. Em tais casos, embora o veto possa ser derrubado, na prática ele tem prevalecido - ao menos informalmente. Isto porque o prazo constitucional de 30 dias para a apreciação do veto presidencial pelo Congresso Nacional não é respeitado.

Trata-se, portanto, de um modelo de presidencialismo em que efetivamente o presidente possui poderes imperiais. Ele tem capacidade de dominar a agenda política, retirar temas da pauta, vetar, produzir atos normativos independentemente de autorização legislativa e ainda, conforme será demonstrado adiante, consegue direcionar e aprovar a maioria de suas propostas no parlamento.

Outro elemento institucional do presidencialismo de coalizão é a adoção do sistema proporcional com lista aberta para as eleições parlamentares no âmbito da

---

<sup>11</sup>. A taxa de dominância é definida pela quantidade de matérias em tramitação, discussão e deliberadas no parlamento a partir de propostas oriundas do Poder Executivo.

<sup>12</sup>. A taxa de sucesso é definida pela quantidade percentual de matérias de iniciativa do Poder Executivo que são aprovadas no parlamento.

<sup>13</sup>. Banco de Dados Legislativos do Cebrap.

Câmara dos Deputados.

No Brasil o Poder Legislativo - Congresso Nacional - é bicameral (Câmara dos Deputados e Senado). A Câmara dos Deputados é composta por 513 e o Senado por 81 cadeiras. O Senado cuida da representação dos interesses dos Estados e por esta razão a sua composição é paritária (3 senadores para cada Estado-Membro) e o sistema eleitoral é o majoritário.

Na Câmara dos Deputados o sistema eleitoral é marcado pela adoção de um sistema duplamente proporcional (GIUDICE, s/d). Em primeiro lugar, como o Brasil é uma federação, tem-se uma proporcionalidade federativa. Isso significa dizer que cada Estado-Membro elege, para o Congresso Nacional, um número de deputados federais proporcional ao tamanho de sua população. Assim, os Estados que têm maior população proporcionalmente possuem número maior de deputados federais enquanto os Estados que possuem menor população elegem número menor de deputados, respeitando-se sempre um piso (8 deputados federais) e um teto (70 deputados federais) fixados constitucionalmente.

Por isso que o primeiro momento do processo eleitoral é o de levantamento e atualização populacional dos Estados (realizado pelo IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas), que definirá, de acordo com o critério populacional, quantas vagas cada Estado-Membro terá direito no Congresso Nacional<sup>14</sup>.

Esta primeira proporcionalidade coloca em jogo, no cenário político, o aspecto federativo, pois embora o pleito seja realizado simultaneamente em todo o país, o cômputo dos votos e a base eleitoral são locais. O cidadão de um Estado-Membro só pode votar em candidatos de seu Estado.

Este modelo proporciona a eleição de deputados federais, responsáveis pela representação dos interesses nacionais, a partir de parâmetros locais e comprometidos com a defesa de interesses locais (ARRETCHE, Marta; RODDEN, 2004). É inconcebível ou muito raro, no Brasil, por exemplo, imaginar a possibilidade de alguém se eleger deputado federal, em algum Estado da região sul, defendendo que vai resolver os problemas econômicos ou da seca na região nordeste. E com isso as disputas dos interesses locais são transportadas para o âmbito nacional (AFFONSO, 1995).

O outro aspecto da proporcionalidade eleitoral é a partidária. Como se afirmou,

---

<sup>14</sup>. Tribunal Superior Eleitoral. In: <https://www.eleicoes2016.com.br/como-funciona-o-sistema-proporcional/>

as eleições ocorrem simultaneamente em todo o país - e neste aspecto ela é nacional - mas a base de votação é local e o cômputo de voto também é local. E neste sítio é que ocorre a distribuição da proporcionalidade partidária. O sistema eleitoral é o proporcional com lista aberta. Cada Partido Político, a partir de suas convenções, define nos Estados-Membros a sua lista de candidatos. Os eleitores são livres para escolher qualquer candidato de qualquer partido. O voto, uma vez manifestado, é computado duplamente: ele primeiro servirá para formar o coeficiente eleitoral dos Partidos e, após, servirá para definir quais candidatos serão eleitos por cada Partido Político. Na prática, portanto, o sistema é plurinominal pois o eleitor ao mesmo tempo em que vota no seu candidato, vota também em todos os demais candidatos da legenda.

Teoricamente o sistema proporcional possibilita a vantagem (CORDEIRO, s/d) de assegurar que não sejam eleitos apenas deputados representantes de interesses majoritários, mas também representantes de interesses minoritários, assegurando diversidade de opiniões e interesses no Poder Legislativo e garantindo o pluralismo através do fenômeno designado como transferência de votos. Por este sistema todos os votos são efetivos pois ajudam, de algum modo, a eleger deputados (SCABABRINI & SILVEIRA, 2012). Não existem votos “perdidos” ou “descartados”, pois todos os votos ajudam a eleger algum deputado. Mesmo que o candidato no qual o cidadão votou não venha a ganhar o pleito, o seu voto ajudou a formar o coeficiente e eleger outros candidatos da lista do Partido Político escolhido.

Com isso a eleição de candidatos mais fortes majoritariamente acaba por determinar a eleição de candidatos minoritários, representantes de interesses muitas vezes bastante específicos e setoriais que, isoladamente, jamais conseguiriam representação no Congresso Nacional se o sistema eleitoral fosse o majoritário (SCABABRINI & SILVEIRA, 2012). Em teoria o modelo, reitera-se, fomenta o pluralismo de interesses na representação permitindo que grupos setoriais ou de interesses muito particulares possam ter algum tipo de representatividade.

O fenômeno, no Brasil, chamou muito a atenção da população em 2002/2003, com a votação do candidato Enéas Carneiro, do minúsculo partido político PRONA, que recebeu mais de 1.5 milhão de votos, garantindo a eleição de outros 5 candidatos deste partido - um deles com apenas 275 votos. Outros candidatos de outros partidos políticos, com muito mais votos, não conseguiram se eleger.

Então o sistema eleitoral brasileiro combina, institucionalmente, elementos que

asseguram uma proporcionalidade federativa e uma proporcionalidade partidária.

Um último aspecto do arranjo institucional básico, no que interessa para o presente estudo, é a adoção do multipartidarismo. Deveras, a Constituição Federal é bastante permissiva no que tange com a regulamentação dos Partidos Políticos. A lei fundamental assegura a livre criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos. Apenas resguarda, neste campo, a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos da pessoa humana, o dever de prestação de contas, a proibição de recebimento de recursos financeiros provenientes de entidades e governos estrangeiros e o caráter nacional. E com isso o Brasil, em 2015, possuía 35 partidos políticos registrados no Tribunal Superior Eleitoral<sup>15</sup>. Deste universo, 28 partidos diferentes possuíam representação na Câmara dos Deputados e 15 possuíam representação no Senado Federal. Exceto no que tange com o coeficiente, não há linha de corte ou cláusula de barreira para que os partidos tenham acesso ao parlamento.

Em tese o multipartidarismo traz como vantagem o próprio pluralismo, a ampliação do universo de escolhas e opções no momento de votação e a conseguinte ampliação da agenda, impedindo a concentração de poder político (MAINWARING, 1993). Mas a consequência também inevitável tem sido a fragmentação da representação parlamentar (Idem).

A conexão de todas as peças permite a construção de um quadro *a priori* bastante pessimista. Uma sociedade plural, fragmentada, desigual, complexa e conflitual. Multipartidarismo e sistema eleitoral que não conseguem garantir maioria para nenhuma agremiação política ou grupo de interesses. A fragmentação é ainda agravada não apenas por decorrência dos aspectos sociais mas porque o sistema eleitoral de base federativa gera a necessidade de atendimento de demandas locais muito diversas e específicas em detrimento de interesses mais gerais ou nacionais. De outro lado, o Presidente da República com poderes imperiais necessita administrar, definir e implantar políticas públicas, mas não encontra sustentação política no Congresso Nacional eis que no Brasil, assim como em outras democracias consolidadas que adotam o multipartidarismo, já foi dito, nenhum partido político possui mais do que 20% das cadeiras no parlamento e, logo, não possui maioria, não possui base de apoio. O quadro de ingovernabilidade parece certo.

Sérgio Abranches já havia reconhecido isso em 1988 (1988, p. 31) e a

---

<sup>15</sup>. Tribunal Superior Eleitoral. In: <http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>.



bibliografia brasileira vem afirmando, com grande frequência, que a combinação de elementos institucionais que se vê no Brasil é uma combinação explosiva (FIANI, 1990).

Existem democracias consolidadas em sociedades plurais, desiguais e conflituais com multipartidarismo e elevada fragmentação no parlamento. Mas em países parlamentaristas impõem-se a formação de coalizão prévia à nomeação e formação do governo suficiente para garantir estabilidade e, ademais, nos momentos de crise pode facilmente ensejar a queda do Gabinete. Isso diminui o impacto da combinação de elementos.

No caso do Brasil, por conta da adoção do sistema presidencialista, a combinação tensional é potencializada. Não existe, propriamente, uma coalizão prévia, salvo as precárias coligações, que possuem função meramente eleitoral. O presidente em geral assume o governo sem ter maioria. Nas crises, o presidente não pode ser derrubado (salvo, como se afirmou, através do *impeachment*, que não é exatamente um instrumento de solução de crises políticas). E, ainda, a legislação brasileira dificulta e quase inviabiliza, politicamente, o pedido de renúncia presidencial.

É preciso fazer um registro histórico para entender que essas peças não se perfilharam aleatoriamente.

A história do Poder Executivo brasileiro é bastante conturbada. Antes da Constituição de 1946, por exemplo, o país viveu com um longo período de ditadura civil de feição fascista, alguns governos militares e diversas tentativas de golpes e quarteladas. Ademais, o poder na República Velha estava muito atrelado às elites locais, bastando aqui recordar a força do coronelismo determinante nos resultados das eleições, que acabava por conferir uma enorme importância às elites agrárias locais na política nacional, mormente porque ainda admitia-se a formação de partidos políticos estaduais. Alguma mudança foi esboçada na década dos anos 30 do século passado, com o fim da República Velha, mas logo o país vivenciou a experiência da ditadura civil de Vargas (FAUSTO, 2012).

Neste contexto a Constituição de 1946, no plano do Poder Executivo e de suas relações com Legislativo buscou dar respostas a basicamente dois problemas: (i) a ditadura civil do Estado Novo e o (ii) poder local que dominou a Velha República. Para isso, ao contrário da tendência predominante nas constituições escritas no imediato pós-Guerra, a Constituição de 1946 não dotou o Poder Executivo de amplas prerrogativas e significativos poderes. O empenho maior do constituinte estava em

prever e impedir o abuso do poder, mais exatamente, do Poder Executivo (LIMONGI, s/d).

De outro lado a Constituição de 1946, para diminuir o poder das elites agrárias locais, impôs a obrigatoriedade de partidos políticos de caráter nacional, sendo os partidos os instrumentos exclusivos de captação do sufrágio. Ademais o sistema de representação proporcional, ao mesmo tempo em que cumpria a tarefa de enfraquecer o Poder Executivo nacional e estadual, que seriam eleitos sem garantia de maioria, possibilitaria representatividade às oposições, de modo que ainda que se sagrassem vencedoras, as elites agrárias locais teriam pouco poder e deveriam enfrentar oposição parlamentar (LIMONGI, s/d).

A estratégia, em certa medida, funcionou. Parte do poder das elites locais foi relativizada, garantindo que no âmbito do Poder Executivo fossem eleitos, predominantemente, representantes de facções urbanas, e não das elites agrárias. Mas também gerou quadros de ingovernabilidade e de fortes crises institucionais. Principalmente por que o Poder Legislativo ao mesmo tempo em que ganhou muito mais atribuições, proporcionalmente se tornou mais fragmentado.

Daí vem a imagem, presente até hoje no Brasil, de um Poder Legislativo lento, moroso, que não decide, que procrastina, que não consegue formar maiorias para definir políticas públicas, conservador, inoperante, que funciona como verdadeiro entrave ao exercício efetivo do governo (LIMONGI, s/d).

Neste quadro de transição, permeado por crises, é que presidencialismo brasileiro vem a conhecer os primórdios do presidencialismo de coalizão, eis que o presidente a partir de 1946 precisava negociar o apoio político com os partidos no congresso nacional para que pudesse governar. Antes da Constituição de 1946, quando o presidente não possuía maioria, ele não negociava com partidos, mas negociava setorialmente, em cada questão sob debate, com personalidades políticas isoladas. A partir de 1946 o fortalecimento dos partidos políticos nacionais induziu o presidente a negociar em bloco, com os partidos e lideranças partidárias.

O período da ditadura militar, e não poderia ser diferente, foi atípico. Instituiu-se um quadro de bipartidarismo. O governo sempre tinha a maioria. A oposição, em regra, ou aceitava as imposições do governo ou tinha os direitos políticos cassados, inclusive com a possibilidade de decretação de prisão e envio para o exílio ou, eventualmente, com a determinação de fechamento do Congresso Nacional. Os partidos políticos perdem momentaneamente a importância institucional. Mas no plano

do Poder Executivo, assiste-se a um grande fortalecimento dos seus poderes e funções, garantindo ao governo o pleno domínio das decisões políticas, econômicas e sociais.

O Poder Executivo, autoritário, sem controle, sem limites, passa a atuar sob a bandeira de combate ao comunismo e à crise moral<sup>16</sup>, impulsionada por um desenvolvimentismo econômico nacionalista e liberal que proporcionou um grande crescimento da máquina administrativa e da sua estrutura (GASPARI, 2002).

A constituinte de 1985 mostrou vários indícios de que sabia que o debate sobre o arranjo institucional era um dos aspectos centrais do processo de democratização (LIMONGI, s/d). Todavia, ao invés de um rompimento com o modelo de 1946, decidiu-se pela sua retomada com algumas modificações.

Tanto apoiadores do presidencialismo quanto do parlamentarismo defendiam que "era preciso dotar o Poder Executivo dos meios necessários para produzir decisões e que, a condição *sine qua non* para tanto era a modernização do Poder Legislativo, evitando que este viesse a se tornar um obstáculo ao funcionamento regular do governo" (LIMONGI, s/d). Formou-se, logo, um consenso, no sentido de que "o processo decisório precisava ser dotado de eficiência. Protelar decisões seria a forma de alimentar crises, de não dar as respostas demandadas pela sociedade. Em sendo assim, o principal obstáculo a ser transposto era o conservadorismo e a morosidade característicos do Poder Legislativo. Para tanto, era necessário fortalecer o Poder Executivo evitando que este pudesse ser paralisado pela inação do Legislativo. Mais do que isso, era preciso dotar o Executivo de vias de escape sempre que uma possível divergência entre os poderes pudesse redundar em confronto ou inação" (LIMONGI, s/d).

Daí compreende-se as razões pelas quais o Executivo, ao invés de ter os seus poderes diminuídos no processo de democratização, teve os seus poderes ampliados. Em relação às vias de escape, apenas para citar alguns exemplos, a Constituição conferiu ao presidente a competência para edição de medidas provisórias. Também conferiu ao presidente, como se disse anteriormente, o poder de solicitar pedido de urgência nos projetos de lei de sua iniciativa (o que não é pouco, a se considerar as taxas de dominância antes citada), o que não apenas obriga que o projeto tramite em prazo máximo de 90 dias como também determina o sobrestamento da pauta quando

---

<sup>16</sup>. Os considerando do Ato Institucional n. 1 davam conta da proposta da ditadura instaurada. In: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/AIT/ait-01-64.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-01-64.htm)

este prazo não é respeitado, obrigando o Legislativo a dar uma resposta para a matéria.

Logo, não se tratou de um retorno puro e simples ao modelo de 1946 mas de um arranjo mais aprofundado na medida em que conferiu poderes imperiais ao presidente. Para o constituinte e, após, a Constituição de 1988, o problema institucional não era propriamente o Executivo, mas o Legislativo. Isso reforça a tese que se defendeu no segundo capítulo. O constituinte apostou nas potencialidades democráticas do Executivo e desconfiou do Legislativo. Contudo, o Poder Executivo não tinha uma ficha histórica muito favorável.

A desconfiança em relação ao Legislativo transparece em diversos momentos do texto constitucional. Igualmente a tentativa de “modernização” e “agilização” de procedimentos. Deveras, não foram poucas as mudanças que a Constituição de 1988 operacionalizou no campo do processo legislativo, descentralizando os trabalhos em comissões, possibilitando a criação de comissão terminativas que aprovam leis sob delegação *interna corporis*, conferindo, por um lado, maior pulverização e agilidade mas, de outro, centralizando o papel e atividades dessas comissões nas lideranças partidárias.

Com efeito, “a distribuição de direitos e recursos parlamentares é extremamente favorável aos líderes partidários. O presidente da Câmara e os líderes partidários exercem um controle rígido sobre o processo legislativo. Eles são responsáveis pela determinação da pauta legislativa. Mesmo no caso de medidas provisórias, que seguem um cronograma automático, os líderes podem obstruir a votação. Os líderes partidários são responsáveis pela designação e substituição (a qualquer momento) de membros de comissões permanentes e especiais, formadas para analisar matérias que sejam da alçada de mais de três comissões. Eles também nomeiam os membros das comissões conjuntas do Senado e da Câmara, formadas para analisar medidas provisórias e o orçamento. Esses dois tipos de comissão não existiam no período 1946-64. Além disso, os líderes têm o direito de representar as bancadas dos partidos: eles podem assinar petições em nome de todos os membros das bancadas partidárias para a aprovação de vários procedimentos no interior do Poder Legislativo. Um pedido de discussão de um projeto de lei em caráter de urgência exige a assinatura de um terço dos membros da Casa, ou, caso se pretenda votar o projeto em até 24 horas, de maioria absoluta. Para requerer votação em separado de uma emenda, a petição deve ser assinada por 10% dos membros. Por fim, o regimento

em vigor da Câmara dos Deputados requer a assinatura de 6% dos membros da Casa para a solicitação de uma votação nominal. Em todos os casos, a assinatura do líder automaticamente representa todos os membros do partido a que ele pertence, no Congresso. Dessa forma, os líderes decidem os procedimentos de convocação de votações, de apresentação de emendas e de tramitação em regime de urgência. No caso dos procedimentos de urgência, o projeto é retirado da comissão, tendo ela analisado ou não a proposta, e depois enviado diretamente ao plenário. O direito de apresentar emendas a um projeto que está em regime de urgência é restrito. Na prática, apenas as emendas apoiadas por líderes de partido são consideradas. Essas regras privilegiam os líderes, especialmente os dos maiores partidos. Muitas dessas prerrogativas estavam ausentes, ou eram restritas pelo regimento da Casa, durante o período de 1946-64" (LIMONGI & FIGUEIREDO, 2007).

Isto retirou o poder de agenda de deputados ou grupos isolados no parlamento, que perderam capacidade de influenciar, individualmente, no processo legislativo. Esta definição fica nas mãos do presidente da república e dos líderes partidários. Ademais a criação, em sede regimental, do pedido de "urgência urgentíssima" pelos líderes, além de impor uma tramitação mais rápida dos projetos e matérias em debate, retira a possibilidade de influências e apresentação de emendas por parlamentares isolados.

Há uma dupla lógica por trás desta opção institucional: (i) ao se conferir maior poder de agenda ao presidente da república objetivou-se conferir maior deferência ao princípio majoritário, eis que ele sempre é eleito pela maioria absoluta, facilitando sua ação ao contribuir para a solução dos clássicos problemas de ação coletiva e, também, permitindo vencer mais facilmente as resistências das minorias (considerando-se a inexistência de partidos amplamente majoritários no Congresso Nacional e a pulverização de representatividade típica dos sistemas proporcionais); ademais, (ii) o aumento do poder de agenda confere ao presidente da república condições ótimas para congregar em torno de si e sob sua liderança a maioria de que necessita para governar. Assim, "o reverso desta afirmação é a dificuldade que as minorias têm para paralisar o processo decisório, impedindo ou mesmo retardando a aprovação da agenda substantiva proposta pelo governo" (LIMONGI & FIGUEIREDO, 2007).

Neste aspecto o sistema assume um caráter esquizofrênico. De uma banda, com a adoção do sistema proporcional com lista aberta, busca relativizar o poder das maiorias e fomentar a participação das minorias; de outra banda a centralização dos

trabalhos legislativos a partir da lógica partidária e da atuação das lideranças praticamente retira a importância e papel dos grupos e interesses minoritários.

De qualquer forma, o arranjo institucional induz e incentiva o presidente da república a governar sob coalizões e isso está perfeitamente inserido no contexto histórico, político, institucional, sociológico e constitucional antes apresentado. É nas sociedades mais divididas e mais conflitivas que a governabilidade e a estabilidade institucional requerem a formação de alianças e maior capacidade de negociação. É preciso considerar que a Constituição, sem dúvida, na linha do que sustenta Zagrebelsky (2007, cap. 1), desempenha importante papel de unificação social e política nesses tipos de sociedade. Mas o que a Constituição permite é a formação de consensos meramente formais ou abstratos. Por exemplo, há relativo acordo em relação à necessidade de prestação de políticas sociais e o papel do Estado na erradicação da pobreza e das desigualdades, mas bem pouco acordo em relação à extensão dessas políticas e ao conteúdo que elas devem tomar. Abranches, bem por isso, afirmou em seu estudo que "a comunhão de princípios políticos não assegura, nem contém necessariamente, elementos de consenso sobre as políticas concretas e as soluções a serem implementadas pelo governo, tampouco quanto à direção que se dará ao processo de mudança" (ABRANCHES, 1988, p. 21).

Por tal razão a garantia de estabilidade e governabilidade deve ser remetida ao comportamento institucional desse específico modelo de presidencialismo, que se manifesta pela lógica das coalizões. E como será demonstrado, a lógica das coalizões, no quadro descrito, não é propriamente uma opção política. É uma imposição do arranjo institucional, que não apenas induz os partidos políticos e o presidente da república à formação de coalizões como, na prática, acaba obrigando a formação das coalizões sob pena de instabilidade política, quebra de governabilidade e, eventualmente, ruptura institucional.

O presidencialismo de coalizão consiste na adoção de um arranjo institucional e de um comportamento que induz o Poder Executivo a governar pela formação de coalizões e a se relacionar com o Poder Legislativo por esta mesma lógica.

O processo de coalizão, de acordo com Abranches, desenvolve-se basicamente em três diferentes momentos típicos: (i) formação de alianças eleitorais, (ii) constituição de governo e (iii) coalizão efetivamente governante (1988, p. 27). O sistema brasileiro fomenta o processo de coalizão nas três fases.

No plano eleitoral a legislação em regra incentiva institucionalmente a



formação de coligações eleitorais, mormente para permitir o aumento de coeficiente eleitoral e conseqüente aumento das chances de candidatos que, em pequenos partidos, teriam poucas possibilidades de obter êxito no pleito. As coligações eleitorais prévias ao pleito também são incentivadas pelo critério de distribuição do tempo no chamado "horário eleitoral gratuito" nas emissoras de rádio e televisão. Isto porque o tempo é proporcional ao tamanho e representatividade das coligações. E deste modo a realização de coligações pré-eleitorais, raras em outros países, é a prática usual no Brasil (ABRANCHES, 1988, p. 14).

E este quadro é ainda mais peculiar porque embora os partidos políticos sejam nacionais a Constituição admite que as coligações eleitorais locais (por razões federativas) não precisam respeitar as coligações nacionais. Assim, os partidos políticos que são coligados para eleição nacional (pleito da presidência, por exemplo) podem não ser coligados em determinados Estados-Membros ou podem até mesmo ser inimigos.

Este panorama – indução de coalizões por causa do arranjo institucional – ainda determina a emergência de outra situação peculiar. Como os partidos políticos são incentivados a formarem coalizões desde o período eleitoral existe uma tendência de aproximação muito grande entre estatutos e programas (TAROUCO & MADEIRA, 2013) políticos de partidos<sup>17</sup>. A explicação para este fenômeno é simples. Programas políticos muito radicais, sejam de esquerda ou de direita, dificultam a formação de coalizões e negociações. Assim os partidos políticos costumam colocar os seus programas o mais próximo possível do centro, retirando pontos e temas que, por serem radicais ou polêmicos, possam impedir uma coligação. Considere-se que no contexto de sociedades plurais e fragmentadas, programas muito radicais, extremados ou polêmicos teriam o condão de atrair um universo muito pouco significativo de votos. O posicionamento ao centro permite não apenas a coalizão mas também que os partidos políticos possam disputar um universo mais ampliado de votos e eleitores (ODIFREDDI, 2013).

Parece existir, neste aspecto, uma virtude. Ao menos no que diz respeito com as eleições majoritárias, que orientam o pleito do Poder Executivo, nenhum partido político de direita conseguiria, em tese, tornar-se vencedor propondo a extinção de programas e projetos sociais. De outro lado nenhum partido de esquerda conseguiria

---

<sup>17</sup>. Estudos do Observatório de Comunicação Institucional (OCI) da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ) demonstram também o discurso dos partidos é muito similar.

êxito eleitoral defendendo uma proposta radical de socialismo e extinção de direitos dos empresários, por exemplo. A virtude estaria no fato de que as diferenças sociais e políticas recebem um incentivo para serem resolvidas pela via dialógica, pela negociação, e não por meios violentos.

Percebe-se, destarte, como já foi afirmado anteriormente, que o arranjo institucional induz e incentiva a formação de coalizões desde o pleito. As chances eleitorais de candidatos e partidos não coligados são menores.

Após a realização do pleito, verificando-se o resultado das eleições, a segunda fase da coalizão impõe ao presidente a necessidade de dialogar e compor com os partidos e a composição parlamentar efetivamente eleita (ABRANCHES, 1988, p. 21).

Esta fase compreende a formação do governo, definição de ministérios, cargos e funções estratégicas, bem como abriga a delimitação de uma agenda política inicial. A formação do governo possui papel de extrema relevância na consolidação das coalizões. Isto porque o acesso aos cargos é um dos principais incentivos indutores das coalizões. O acesso aos cargos garante poder de agenda, gestão de recursos, capacidade de negociação, visibilidade política e, enfim, outros benefícios que podem redundar, futuramente, em maior capacidade de obtenção de votos.

Não sem razão a lógica das coalizões determinou uma grande ampliação do número de ministérios e cargos de elevado escalão, além da criação de agências governamentais. Esta lógica permite que se formem coalizões mais amplas, com a pressuposta expansão e distribuição de cargos. E neste aspecto, duas virtudes emergiriam imediatamente. A primeira é a possibilidade de criação de governos estáveis e dialógicos e a segunda seria a ampliação do poder de agenda.

Alguns estudos, nesta linha, demonstram que a criação e ampliação de Ministérios, desde a Constituição de 1988, não representou um aumento dos gastos públicos (QUEIROZ & SANDES, 2015). A estrutura de novos Ministérios e agências em regra se forma do desmembramento de estruturas ministeriais já existentes e, em termos de custos e orçamento, os novos ministérios e agências não impulsionam gastos estruturais ou funcionais relevantes eis que os recursos simplesmente são realocados a partir dos ministérios preexistentes. A criação de ministérios, deste modo, proporciona a ampliação das possibilidades de coalizão e logo de estabilidade futura do governo, isso sem gerar forte impacto no orçamento público e com o ganho substancial de ampliação do poder de agenda (QUEIROZ & SANDES, 2015).

Cargos que representam o acesso a parcelas mais substanciais do

orçamento em regra são os mais cobiçados, tal como sucede com o Ministério da Saúde. A lógica da distribuição desses cargos e funções não é aleatória. Partidos Políticos que obtiveram maior taxa de sucesso no pleito parlamentar em regra terão acesso aos cargos e funções mais relevantes, tanto pelo critério econômico-financeiro quanto pelo critério da importância política. Serão esses partidos os garantidores da governabilidade, da estabilidade e, portanto, das vitórias do presidente no parlamento. A rigor a coalizão bem formada consegue dosar bem este critério.

Mas a distribuição de acesso aos benefícios, nesta fase, não atende apenas a critérios partidários. A questão federativa exerce aí determinada influência. Cargos de relevância são costumeiramente distribuídos para representantes de Estados mais fortes economicamente ou politicamente. Isso garante, algumas vezes, o apoio de bancadas de determinados estados independentemente da vinculação partidária e, aos estados, assegura o acesso prioritário ao sistema de distribuição dos recursos públicos. É por esta razão que alguns autores afirmam que o presidencialismo de coalizão é um sistema de distribuição das chaves de acesso à patronagem (ARRETICHE & RODDEN, 2004).

De acordo com Abranches é o trânsito da segunda para a terceira fase da coalizão que determina a consolidação e estabilidade do acordo. Com efeito, para o autor "a formação do governo, a elaboração de seu programa de ação e do calendário negociado de eventos têm impacto direto sobre a estabilidade futura. Numa estrutura multipartidária, marcada pelo fracionamento, o sucesso das negociações, na direção de um acordo explícito que compatibilize as divergências e potencialize os pontos de consenso, é decisivo para capacitar o sistema político a atender ou conter legitimamente demandas políticas, sociais e econômicas competitivas e a formular um programa coerente e efetivo" (ABRANCHES, 1988, p. 28).

Tais observações são relevantes pois, na medida em que as coalizões são compostas por grupos com interesses bastante diversos, é preciso definir um calendário e as prioridades. Do contrário não será possível evitar uma natural sobrecarga inicial de reivindicações contraditórias que, não atendidas, poderão gerar frustração precoce dos setores que compõem a coalizão (Idem, p. 29).

No momento da coalizão governante, por fim, tem-se o presidencialismo de coalizão funcionando através da definição efetiva de uma pauta, de uma agenda, implantando as suas políticas de acordo com os projetos de governo negociados.

A coalizão, nesta fase, confere ao presidente da república uma ampla maioria.

Se a taxa de dominância dá conta da extensão das funções e do poder de agenda política do presidente, a taxa de sucesso dá a conta da força do governo e da coalizão. E neste aspecto, os governos de coalizão no Brasil possuem uma taxa de sucesso bastante elevada, como já foi anotado, o que garante ao presidente, efetivamente, o poder de efetivamente propor e até mesmo definir a agenda e o conteúdo das políticas.

O funcionamento desse modelo de coalizão demanda, evidentemente, disciplina partidária. Se o partido político e as lideranças assumem o compromisso de integrar a coalizão, deve existir uma garantia institucional que assegure o mínimo de infidelidade. E neste quesito o arranjo institucional, mais uma vez, atua como fiador das coalizões. A legislação brasileira pune a infidelidade partidária com a desfiliação o que, por consequência, significa perda do mandato, já que a vaga é dos partidos e não dos candidatos (CLÈVE, 2012).

Além disso, como já foi registrado anteriormente, o poder das bases partidárias no parlamento - que possuem interesses e demandas mais plurais e que por isso poderiam fragmentar a coalizão - é bastante limitado. A legislação brasileira, no campo do processo legislativo, concentra poderes na figura dos líderes partidários. Eles indicam os membros de comissões, eles podem pedir urgência, eles podem apresentar emendas orçamentárias. A atuação e poderes de deputados isolados são tímidos, pois o processo legislativo cada vez mais exige a atuação dos líderes e/ou de requerimentos coletivos. Emendas isoladas, em matéria orçamentária, não têm sido admitidas. Resta aos deputados trabalharem sob a batuta dos líderes ou integrarem uma comissão, o que também depende das lideranças (SANTOS, 1999).

Como se percebe, esta organização do funcionamento legislativo acaba afiançando o vínculo de lealdade firmado pelas lideranças partidárias com o governo, eis que retira da base a possibilidade de ações rebeldes, salvo em situações muito pontuais.

Por outro lado a base partidária recebe incentivos institucionais para cooperar. A lealdade garante acesso às comissões, o que confere prestígio, visibilidade e possibilidade de obtenção de recursos políticos e financeiros. Garante, ainda, a maior possibilidade de apresentação de emendas orçamentárias através da atuação da liderança, o que poderá depois ser revertido em benefícios para a população e em votos. Este sistema todo mantém o parlamento controlado.

Mas ainda que haja o risco de ações rebeldes através da atuação divergente de membros do partido nas comissões, também há sempre a possibilidade do

presidente da república apresentar o pedido de urgência, abreviando o tempo de tramitação e a possibilidade de forças rebeldes se mobilizarem, ou a possibilidade das lideranças partidárias requererem a "urgência urgentíssima", que implica a retirada dos projetos das comissões, impedindo o poder de emendas legislativas e impedindo que as minorias rebeldes possam interferir no processo decisório.

Assim nota-se que o arranjo institucional se estrutura de modo a proporcionar o funcionamento das relações entre Executivo e Legislativo pela lógica das coalizões sob o comando do daquele. E isso ocorre pela ampliação do poder de agenda do Presidente e pela criação de mecanismos que garantem a disciplina partidária.

De acordo com Limongi, "o Executivo domina o processo legislativo porque tem poder de agenda e esta é processada e votada por um Poder Legislativo organizado de forma altamente centralizada em torno de regras que distribuem direitos parlamentares de acordo com princípios partidários. No interior deste quadro institucional, o presidente conta com os meios para induzir os parlamentares à cooperação. Da mesma forma, parlamentares não encontram o arcabouço institucional próprio para perseguir interesses particularistas. Ao contrário, a melhor estratégia para a obtenção de recursos eleitorais é votar disciplinadamente" (LIMONGI & FUGUEIREDO, 1998).

Destarte o poder de agenda - consistente em determinar quais propostas serão objeto de consideração e quando serão - influencia diretamente o funcionamento dos trabalhos legislativos, induzindo os parlamentares à cooperação (Idem)<sup>18</sup>.

De outro lado, como se afirmou, sem disciplina partidária não há coalizão, e esta disciplina é obtida através centralização dos trabalhos legislativos, do voto de lideranças, do fenômeno da transferência de votos (que torna os deputados eleitos com poucos votos, através da transferência, cativos dos líderes mais votados), pelas regras específicas de fidelidade partidária, através do entendimento de que a vaga no parlamento é do partido e não do deputado, pelo poder da liderança indicar os membros das comissões, pelo regulamento do uso do poder da palavra (que não é franqueada a todos os parlamentares), pela disciplina do colégio de líderes, pela minimização do poder das comissões (onde pode existir focos de indisciplina) através do pedido de urgência e de urgência urgentíssima (que retiram as matérias das comissões, conseqüentemente retirando o poder de deputados isolados apresentarem emendas, e submetem o projeto de lei diretamente ao plenário, sob o comando e

---

<sup>18</sup>. Idem, ibidem.

vigilância dos líderes), pela negativa de acesso à lista para concorrer no pleito (na fase das convenções partidárias), pelo não repasse de verbas do fundo partidário para as campanhas individuais de rebeldes, pelo controle do acesso à patronagem e, por tudo isso em conjunto, pela baixa autonomia do parlamento na propositura de políticas públicas (que é suficiente para tornar os parlamentares disciplinados e incentiva-los a ingressar na coalizão, pois do contrário não obterão recursos e sucesso) (SANTOS, 2002).

Este quadro todo se prestaria, em princípio, a desestimular um problema que correntemente é apontado pelo senso comum - o de que parlamentares atuam exclusivamente a partir da defesa de interesses particularistas. A força assimétrica do presidente da república no domínio da agenda e a força assimétrica dos partidos políticos e das lideranças em relação aos seus integrantes diminuem as possibilidades de vitória ou de atuações exitosas de parlamentares que atuam individualmente. A distribuição do poder no Legislativo induz os parlamentares a atuarem em bloco, através dos partidos. Se não for assim, não conseguirão aprovar propostas ou sequer apresentar emendas legislativas, bem como não conseguirão liberação de recursos orçamentários para os projetos em suas áreas de interesse (PEREIRA & MUELLER, 2002).

Vê-se que a autonomia parlamentar individual é diminuída, com exceção das situações em que os deputados não dependem da liberação de recursos do Poder Executivo por possuir, por exemplo, um financiador de campanha muito forte (PEREIRA & MUELLER, 2002).

As coalizões, deste modo, são sempre controladas pelo Presidente da República, e neste aspecto há uma diferença entre o presidencialismo de coalizão e o parlamentarismo (normalmente) de coalizão.

No parlamentarismo o interesse e controle da coalizão é do parlamento. No presidencialismo o interesse e controle da coalizão é do presidente. Fabiano Santos explica esta situação através do argumento de que "os presidentes são constitucionalmente responsáveis pela promoção de políticas públicas de alcance nacional, mas essas políticas só podem ser decretadas em um ambiente institucional minimamente estável. Além do mais, os chefes do Executivo são os únicos políticos eleitos por um eleitorado nacional e por isso têm incentivos eleitorais para levar a efeito políticas de impacto mais amplo" (SANTOS, 1999).

Deveras, como já se disse, a eleição proporcional para o parlamento ocorre



sob uma base territorial local, estadual. Os deputados tendem, portanto, a formar as suas pautas a partir de demandas locais. Neste quadro, o presidente seria um maximizador da agenda. Ele depende de um Congresso cooperativo para colocar em prática um conjunto de políticas públicas coerentes, na intenção de reeleger-se, de preparar uma volta ao cargo ou pelo menos de patrocinar a candidatura de um herdeiro político. Isso demonstraria que esta lógica de coalizões comandadas pelo presidente funcionaria como uma espécie de catalizadora na formação de interesses nacionais, pois do contrário a agenda de políticas públicas e distribuição de recursos seria formada basicamente por um conjunto de demandas locais e setoriais.

Todavia, dentre todas essas peças, quiçá o principal incentivo institucional para a manutenção da fidelidade partidária e da lealdade à coalizão esteja no sistema de distribuição dos recursos orçamentários.

Estudos de Carlos Pereira e Bernardo Mueller (PEREIRA & MUELLER, 2002) demonstram que o instrumento central da coalizão governante está vinculado ao comportamento estratégico do presidente da república na disciplina orçamentária.

Contrariamente ao que defende a literatura corrente, que sustenta que os governos de coalizão multipartidários apresentam elevados custos e elevados níveis de *déficit* público, Pereira e Mueller tentam demonstrar o contrário: a governabilidade, em termos orçamentários, tem custo muito baixo (PEREIRA & MUELLER, 2002). Este custo, basicamente, seria o custo da manutenção da lealdade que, na prática, ocorre através da execução das emendas individuais dos congressistas ao orçamento anual. No sistema brasileiro as emendas parlamentares individuais não são proibidas mas, como se demonstrou anteriormente, são limitadas e desencorajadas. No sítio orçamentário, contudo, elas são utilizadas em larga escala.

Não é preciso explicar como funciona todo o processo legislativo de elaboração do orçamento no Brasil. Mas em linhas gerais, a iniciativa para a propositura anual da lei orçamentária é do presidente da república. Em princípio toda a alocação de recursos é definida por ele e sua equipe. No Congresso Nacional a peça orçamentária, através de complexos procedimentos, pode receber emendas individuais e coletivas. Basicamente o objetivo das emendas, sempre no campo da rubrica de "investimentos", é o destinar recursos para a base eleitoral do proponente. Emendas individuais possuem menos chances de serem aprovadas. Emendas coletivas possuem maior possibilidade de aprovação.

Há algo, em princípio, de democrático nesta lógica. Presume-se, por exemplo,

que exista maior legitimidade, maior interesse público em aprovar a destinação de verbas para a construção de uma obra requerida por diversos deputados para atender a diversas regiões do que a proposta de destinação de verbas apresentada por um único deputado para realizar uma obra pontual no município em que possua a sua base eleitoral. As emendas, portanto, individuais ou coletivas, normalmente se destinam a direcionar verbas do orçamento nacional para beneficiar interesses mais locais.

Após a apresentação das emendas o orçamento é discutido, votado e, uma vez aprovado, submete-se à sanção presidencial. Neste momento o presidente da república, objetivando manter a sua proposta original, o seu projeto, o seu plano, objetivando manter a coerência da proposta ou simplesmente querendo exercer a sua autoridade, pode (ou poderia) vetar as modificações realizadas através das emendas legislativas. Todavia não o faz. A tradição tem se afirmado no sentido de o presidente sancionar o orçamento com todas as emendas individuais e coletivas aprovadas no Congresso Nacional. Este procedimento cria para o presidente um poder extra de barganha e negociação da lealdade. A razão é simples. O fato das emendas orçamentárias serem aprovadas não é garantia de que elas sejam executadas. E o presidente se utiliza exatamente da falta de sincronia entre a arrecadação fiscal e as despesas previstas como arma para ação estratégica.

Apenas para dar uma dimensão numérica, em 2015 o orçamento anual previu cerca de 10 bilhões de reais para execução de emendas individuais. O número não deve impressionar. Isso representa pouco mais de 1% do orçamento. Por esta razão que Pereira e Mueller defendem que o custo do presidencialismo de coalizão é bastante baixo.

Enfim, esses são elementos institucionais centrais e a lógica de funcionamento do presidencialismo de coalizão.

## 5. CONCLUSÃO

Do exposto percebe-se que o presidencialismo de coalizão não é uma escolha política deste ou daquele governo. Não há a possibilidade de optar-se por governar sem coalizões. Trata-se de uma imposição do arranjo institucional. Não existe crise do presidencialismo de coalizão. Existem crises de coalizões.

Sem adentrar nas críticas substanciais ao presidencialismo de coalizão – que

não cabem neste trabalho -, percebe-se que este arranjo institucional responde a uma demanda democrática em sociedades plurais, desiguais e fragmentadas. Impõe a via dialógica para a governabilidade e definição das políticas, seus conteúdos e suas prioridades.

Contudo, mesmo procedimentalmente, o sistema é passível de algumas críticas. O modelo possui *déficits* deliberativos (e não é o caso também de abordar estes limites aqui). Mas igualmente possui o grave problema de não ter criado uma via de escape para as crises da coalizão. A governabilidade é o fator positivo. Mas a inexistência, por exemplo, de institutos como o *recall*, faz com que as crises insuperáveis da coalizão conduzam a uma espécie de “uso alternativo do *impeachment*”. O caso do julgamento da Presidenta Dilma Rousseff bem demonstra isso. Mesmo sem ter cometido qualquer crime de responsabilidade, o parlamento, invocando as razões mais despropositadas, resolveu afastar a Presidenta, transformando o *impeachment* em voto de desconfiança. Essa “virada de sentido” do *impeachment* vem confirmada, concomitantemente, pelo Supremo Tribunal Federal, que se declara não competente para analisar os aspectos – sequer de legalidade – do julgamento feito pelo Senado Federal. Deste modo, pouco importa o motivo, se houve ou não crime, a decisão do parlamento não sofrerá controle. Pois é isso a transformação do *impeachment* em voto de desconfiança. Esse limite institucional do presidencialismo de coalizão transforma, nos momentos de crise política, as questões de governabilidade em questões criminais.

## REFERÊNCIAS

- ABENDROTH, Wolfgang; FORSTHOFF, Ernst & DOEHRING, Karls. *El estado social*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1986.
- ABRAMOVICH, Víctor; COURTIS, Christian. *Los derechos sociales como derechos exigibles*. 2ª ed. Madrid: Trotta, 2004.
- ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. In: Dados – Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, Volume 31, n. 1, 1988, p. 5-34.
- AMARAL, Gustavo. Direito, Escassez & Escolha. Critérios Jurídicos para Lidar com a Escassez de Recursos e as Decisões Trágicas. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.
- AMORIN NETO, Octavio. Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. In: Dados – Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, Volume 43, n. 3, 2000. Disponível em:

[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582000000300003&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582000000300003&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt).

ANDRADE, Régis de Castro. Presidencialismo e reforma institucional no Brasil. In: Lua Nova – Revista de Cultura e Política. São Paulo, n. 24, 1991, p. 5-26.

ARRETCHE, Marta; RODDEN, Jonathan. Política distributiva na Federação: estratégias eleitorais, barganhas legislativas e coalizões de governo. Dados, Rio de Janeiro, v. 47, n. 3, p. 549-576, 2004. Available from <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582004000300004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582004000300004&lng=en&nrm=iso)>.

BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz. Jurisdição Constitucional, Direitos Fundamentais e Democracia. In: CLÈVE, Clemerson Merlin; SARLET, Ingo Wolfgang; BARROSO, Luís Roberto. Da falta de Efetividade à Judicialização Excessiva: Direito à saúde, Fornecimento Gratuito de Medicamentos e Parâmetros para a Atuação Judicial. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira; SARMENTO, Daniel (coords.). Direitos sociais: Fundamentos, Judicialização e Direitos Sociais em espécie. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2008.

\_\_\_\_\_. O direito constitucional e a efetividade de suas normas. 4ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

BAUMAN, Zygmunt. Vida em fragmentos – sobre a ética pós-moderna. Trad. Alexandre Werneck. Rio de Janeiro: Zahar, 2011, p. 31.

BUENO, Eduardo. Brasil: uma história. São Paulo: Leya Brasil, 2013.

CHAISTY, Paul; CHEESEMAN, Nic & POWER, Timothy. *Rethinking the presidentialism debate: conceptualizing coalitional politics in cross-regional perspective*. In: <http://dx.doi.org/10.1080/13510347.2012.710604>.

CHAUÍ, Marilena. O que é ideologia? São Paulo: Brasiliense, 2008.

CHEIBUB, José Antonio; PRZEWORSKI, Adam & SAIEGH, Sebastian. *Governos de coalizão nas democracias presidencialistas e parlamentaristas*. In: Dados – Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, Volume 45, n. 2, 2002, p. 187-218.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. Atividade legislativa do poder executivo. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

\_\_\_\_\_. Direito constitucional e direito alternativo (por uma dogmática constitucional emancipatória). In: Direito Alternativo: Seminário Nacional Sobre o Uso Alternativo do Direito, evento comemorativo do sesquicentenário do Instituto dos Advogados Brasileiros. Rio de Janeiro: COAD, 1994.

\_\_\_\_\_. Fidelidade partidária e *impeachment*. 2ª ed. Curitiba: Juruá, 2012.

\_\_\_\_\_. Medidas provisórias. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

\_\_\_\_\_. O desafio da efetividade dos direitos fundamentais sociais. Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional, Curitiba, v.1, n. 3, p. 291-300, 2003; CR.

\_\_\_\_\_. O direito em relação. Curitiba: Gráfica Veja, 1983.

\_\_\_\_\_. Presidencialismo de coalizão e administração pública. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin (COORD.). Direito constitucional brasileiro – Organização do estado e dos poderes. São Paulo: Revista dos Tribunais, Vol. 2, 2014, p. 493-495.

CORDEIRO, Rodrigo Aiache. Sistemas partidários e sistemas eleitorais. In: [http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=6357](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=6357)

CROSSMAN, R. H. S. Biografia do estado moderno. São Paulo: Livraria Ciências Humanas, 1980.

CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza. Um Olhar Crítico-Deliberativo sobre os Direitos Sociais no Estado Democrático de Direito. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. (coords.) Direitos sociais: Fundamentos, Judicialização e Direitos

- Sociais em Espécie. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2008.
- DA MATTA, Roberto. O que faz o Brasil, Brasil? Rio de Janeiro: Rocco, 2002.
- DAHL, Robert A. *Sobre a democracia*. Trad. Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009.
- \_\_\_\_\_. A. A democracia e seus críticos. Trad. Patrícia de Freitas Ribeiro. São Paulo: Martins Fontes, 2012.
- DAVI, Kaline Ferreira. A dimensão política da administração pública: Neoconstitucionalismo, democracia e procedimentalização. Porto Alegre: SAFE, 2008.
- DE LIMA, Wesley. O poder moderados e a gênese do controle constitucional no ordenamento jurídico brasileiro. Disponível em <<http://profluarijuniorhistoria.spaceblog.com.br/1459511/O-PODER-MODERADOR-E-A-GENESE-DO-CONTROLE-CONSTITUCIONAL-NO-ORDENAMENTO-JURIDICO-BRASILEIRO/>>.
- DELGADO, Ignácio Godinho. Atores políticos e coalizões na trajetória da política social brasileira. Locus - Revista de História. In: <http://locus.ufjf.emnuvens.com.br/locus/article/viewFile/2492/2073>
- DINIZ, Eli. Voto e máquina política: Patronagem e Clientelismo no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.
- DUARTE, Nestor. A ordem privada e a organização política nacional: contribuição à Sociologia Política brasileira. 2. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1966. Disponível em <<http://www.ebooksbrasil.org/eLibris/ordemprivada.html>>.
- DWORKIN, Ronald. Levando os direitos a sério. Trad. Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002.
- FAORO, Raymundo. A aventura liberal numa ordem patrimonialista. Revista USP. São Paulo, n. 17, 1993.
- \_\_\_\_\_. Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro. 2 vol. 4 ed. Porto Alegre: Globo, 1977.
- FAUSTO, Boris. História do Brasil. São Paulo: Edusp, 1995.
- \_\_\_\_\_. A Revolução de 1930: historiografia e história. 16. ed. São Paulo: Companhia das letras, 1997.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Do processo legislativo. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 1995.
- FIANI, Ronaldo. Arranjos institucionais e desenvolvimento. Rio de Janeiro: Ipea, 1990. In: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/971/1/TD\\_1815.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/971/1/TD_1815.pdf)
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. Coalizões governamentais na democracia brasileira. Revista Primeiros Estudos, vol. 6, Ano 4, São Paulo: USP, 2014. In: <http://www.revistas.usp.br/primeirosestudios/article/viewFile/52546/56512>
- FIORAVANTI, Maurizio. Constitución – de la antigüedad a nuestros días. Madrid: Trotta, 2001.
- FORSTHOFF, Ernst. El Estado de la sociedad industrial. Madrid: IEP, 1975.
- SOUZA NETO, Cláudio Pereira; SARMENTO, Daniel (coords.). Direitos sociais: Fundamentos, Judicialização e Direitos Sociais em espécie. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2008.
- FREIRE JÚNIOR, Américo Bedê. O controle judicial de políticas públicas. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.
- FREITAS, Joana Teixeira de Melo. O desacordo moral razoável na sociedade plural do estado democrático de direito. Revista Direitos e Humanidades, n 25, 2013. In: [http://seer.uscs.edu.br/index.php/revista\\_direito/article/viewFile/882/734](http://seer.uscs.edu.br/index.php/revista_direito/article/viewFile/882/734).
- FREYRE, Gilberto. Casa-Grande e Senzala. 48ª Edição. São Paulo: Global Editora, 2003.



- FURTADO, Celso. Formação econômica do Brasil. 32a ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2005.
- GASPARI, E. A ditadura escancarada. São Paulo: Cia das Letras, 2002.
- GIUDICE, Noelle Del. O sistema proporcional no Brasil: origem, características e efeitos. In: <http://www.opiniaopublica.ufmg.br/emdebate/noelle11.pdf>
- GODOY, Miguel Gualano de. Constitucionalismo e democracia – uma leitura a partir de Carlos Santiago Nino e Roberto Gargarella. São Paulo: Saraiva, 2012.
- GOMES, Laurentino. 1808: Como uma rainha louca, um príncipe medroso e uma corte corrupta enganaram Napoleão e mudaram a História de Portugal e do Brasil. São Paulo: Planeta. 2007.
- \_\_\_\_\_. 1889 – Como um imperador cansado, um marechal vaidoso e um professor injustiçado contribuíram para o fim da Monarquia e a Proclamação da República no Brasil. São Paulo: Globo, 2013.
- GRIMM, Dieter. *Constitucionalismo y derechos fundamentales*. Trad. Raúl Sanz Burgos. Madrid: Trotta, 2006.
- GUIMARÃES, Samuel Pinheiro Guimarães. Os Donos do Poder: a macroestrutura. Disponível em: [http://resistir.info/brasil/donos\\_poder.html](http://resistir.info/brasil/donos_poder.html).
- HALL, Peter A. & TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. In: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n58/a10n58.pdf>
- HESS, Heliana Maria Coutinho. Ativismo judicial e controle das políticas públicas. In: [http://www4.jfrj.jus.br/seer/index.php/revista\\_sjrj/article/viewFile/221/216](http://www4.jfrj.jus.br/seer/index.php/revista_sjrj/article/viewFile/221/216).
- HOLANDA, Sérgio Buarque de. Raízes do Brasil. Rio de Janeiro, Companhia das Letras, 1995.
- LEAL, Victor Nunes. Coronelismo, Enxada e Voto, Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.
- LIMONGI, Fernando & FIGUEIREDO, Argelina. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. In: Lua Nova – Revista de Cultura e Política. São Paulo, n. 44, 1998.
- \_\_\_\_\_. Poder de agenda e políticas substantivas. In: [http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Limongi/Poder\\_de\\_Agenda\\_e\\_Politicassubstantivas.pdf](http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Limongi/Poder_de_Agenda_e_Politicassubstantivas.pdf)
- LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. In: Novos estudos - CEBRAP [online]. n. 76, 2006, p. 17-41. ISSN 1980-5403. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-33002006000300002>
- \_\_\_\_\_. *Formas de governo, leis partidárias e processo decisório*. In: Boletim Informativo e Bibliográfico. Rio de Janeiro, n. 55, 2003, p. 7-39.
- \_\_\_\_\_. O poder executivo na constituição de 1988. In: [http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Limongi/O\\_Poder\\_Executivo\\_na\\_Constituicao\\_de\\_1988.pdf](http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Limongi/O_Poder_Executivo_na_Constituicao_de_1988.pdf) s/d.
- LIMONGI, Fernando. O poder executivo na constituição de 1988. In: [http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Limongi/O\\_Poder\\_Executivo\\_na\\_Constituicao\\_de\\_1988.pdf](http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Limongi/O_Poder_Executivo_na_Constituicao_de_1988.pdf) s/d
- MACEDO, José Arthur Castillo de. (Hiper)presidencialismo brasileiro: esse outro esquecido. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin (COORD.). Direito constitucional brasileiro – Organização do estado e dos poderes. São Paulo: Revista dos Tribunais, Vol. 2, 2014, p. 496-518.
- MACEDO, José Arthur Castillo de. Constitucionalismo, democracia e autogoverno. Dissertação de mestrado. Curitiba: UFPR, 2001, inédito. In: <http://dspace.c3sl.ufpr.br/dspace/bitstream/handle/1884/26574/Dissertacao%20biblioteca%20Jose%20Arthur%20C.%20M..pdf?sequence=1>



- MAINWARING, Scott. Democracia Presidencialista multipartidária: o caso do Brasil. *Lua Nova*: São Paulo, n. 28-29, p. 21-74, Apr/1993. In: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64451993000100003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451993000100003&lng=en&nrm=iso)
- MATTHEW, Taylor M. O judiciário e as políticas públicas no Brasil. *Dados*, 50(2), 229-257. In: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582007000200001&lng=en&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582007000200001&lng=en&tlng=pt).
- MENDES, Conrado Hübner. Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação. Disponível em: <<http://pct.capes.gov.br/teses/2008/33002010030P6/TES.pdf>>.
- \_\_\_\_\_. Controle de constitucionalidade e democracia. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.
- MORAES, Filomeno. *Executivo e legislativo no Brasil pós-constituente*. In: São Paulo em Perspectiva. São Paulo, Volume 15, n. 4, 2001.
- SARMENTO, Daniel (coords.). Direitos sociais: Fundamentos, Judicialização e Direitos Sociais em espécie. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2008.
- NOVAIS, Jorge Reis. Contributo para uma teoria do estado de direito. Coimbra: Almedina, 2006(a).
- \_\_\_\_\_. Direitos Fundamentais: Trunfos contra a maioria. Coimbra: Coimbra Editora, 2006(b).
- ODIFREDDI, Piergiorgio. Os para-doxa da democracia. In: Anais do IX Simpósio Nacional de Direito Constitucional da ABDCONST. Disponível em: <http://www.abdconst.com.br/revista3/piergiorgiodifreddi.pdf>
- OLSEN, Ana Carolina Lopes. Direitos Fundamentais Sociais: a efetividade frente à reserva do possível. Curitiba: Juruá, 2008.
- PEREIRA, Carlos & ACOSTA, Andrés Mejía. *Policymaking in Multiparty Presidential Regimes: A Comparison between Brazil and Ecuador*. In: Governance. Vol. 23, n. 4, Out. 2010, p. 641–666.
- PEREIRA, Carlos & MUELLER, Bernardo. Comportamento estratégico em Presidencialismo de coalizão: as relações entre executivo e legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. In: Dados – Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, Volume 45, n. 2, 2002.
- PRADO Jr., Caio Prado. Formação do Brasil Contemporâneo. São Paulo: Editora Brasiliense, 1999.
- PREBISCH, R. *The economic development of Latin America and some of its principal problems*. Santiago: CEPAL, 1989.
- PRIORE, Mary del & VENANCIO, Renato. Uma breve história do Brasil. São Paulo: Planeta, 2010.
- QUEIROZ, Leon Victor & SANDES, Vítor. O mito dos muitos ministérios. In: Dados políticos. Disponível em: <http://dadospoliticos.blogspot.com.br/2015/04/o-mito-dos-muitos-ministerios.html>.
- QUEIROZ, Paulo Edmur de Souza. Sociologia política de Oliveira Vianna. São Paulo: Convívio, 1975.
- SANTOS, Fabiano. Escolhas institucionais e transição por transação: sistemas políticos de Brasil e Espanha em perspectiva comparada. In: Dados – Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, Volume 43, n. 4, 2000.
- \_\_\_\_\_. Instituições eleitorais e desempenho do presidencialismo no Brasil. In: Dados – Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, Volume 42, n. 1, 1999.
- \_\_\_\_\_. Partidos e comissões no presidencialismo de coalizão. In: Dados – Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, Volume 45, n. 2, 2002.
- SANTOS, Rafael Freitas dos. Poder de agenda e participação legislativa no

- presidencialismo de coalizão brasileiro. Dissertação de mestrado, inédito. In: [www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/.../2010\\_RafaelFreitasdosSantos.pdf](http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/.../2010_RafaelFreitasdosSantos.pdf).
- SCABABRINI, Natália & SILVEIRA, Daniel Barile da. A admissão do sistema proporcional brasileiro em detrimento da consolidação da vontade geral. In: *Direito e Justiça*, vol. 38, n. 1, p. 62-67. Jun/2012. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fadir/article/download/8938/8122>
- SCHIER, Paulo Ricardo. *Direito Constitucional – anotações nucleares*. Curitiba: Juruá, 2007.
- \_\_\_\_\_. *Filtragem constitucional – construindo uma nova dogmática jurídica*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris editor, 1999.
- \_\_\_\_\_. *Novos desafios da filtragem constitucional no momento do neoconstitucionalismo*. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de Souza; SARMENTO, Daniel (COORDS.). *A constitucionalização do direito*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2007.
- \_\_\_\_\_. *Vice-presidente da república no contexto do presidencialismo de coalizão*. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin (COORD.). *Direito constitucional brasileiro – Organização do estado e dos poderes*. São Paulo: Revista dos Tribunais, Vol. 2, 2014, p. 519-522.
- \_\_\_\_\_. *A constitucionalização do direito no contexto da constituição de 1988*. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin (COORD.). *Direito constitucional brasileiro – Organização do estado e dos poderes*. São Paulo: Revista dos Tribunais, Vol. 1, 2014, p. 79-102.
- SILVA, Julio Cezar Gaudêncio da. *Organização legislativa e formação de coalizões em regimes presidencialistas: elucidacões sobre uma teoria do presidencialismo de coalizão*. In: *Anais do III Seminário de Ciência Política da UFPE*. Recife, Vol. 1, 2007.
- SILVA, Virgílio Afonso da. *Partidos e reforma política*. In: *Revista Brasileira de Direito Público*. Belo Horizonte, v.3, n.11, p.9-19.
- SOUZA, Jessé. *A tolice da Inteligência brasileira*. São Paulo: LyEI, 2015.
- SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. *Teoria constitucional e democracia deliberativa – um estudo sobre o papel do direito na garantia das condições para a cooperação na deliberação democrática*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.
- TAROUCO, Gabriela da Silva & MADEIRA, Rafael Machado. *Partidos políticos, programas e o debate sobre direita e esquerda no Brasil*. In: *Revista de Sociologia e Política*, v. 21, nº 45, 2013.
- TIGAR, Michael & LEVY, Madelaine. *O Direito e a ascensão do capitalismo*. São Paulo: Zahar, 1977.
- TIMM, Luciano Benetti. *Qual a maneira mais eficiente de prover direitos fundamentais: uma perspectiva de direito e economia?* In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (orgs.). *Direitos Fundamentais, orçamento e “reserva do possível”*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2008.
- TSEBELIS, George. *Processo decisório em sistemas políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo*. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, Volume 12, n. 34, 1997. Disponível em: [http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs\\_00\\_34/rbcs34\\_06](http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_34/rbcs34_06).
- VAZ, Manuel Afonso. *Lei e reserva de lei – a causa da lei na Constituição Portuguesa de 1976*, Porto: Porto, 1992.
- VENÂNCIO, Renato Pinto. *Estrutura do Senado da Câmara (1711-1808)*. *Revista LPH*, n 17. 139-140.
- ZAGREBELSKY, Gustavo. *El derecho dúctil*. Madrid: Trotta, 2007.
- ZOLO, Danilo. *Introdução*. In: ZOLO, Danilo & COSTA, Pietro. *O Estado de Direito: História, teoria, crítica*. São Paulo: Martins Fontes, 2006, PP. 1-95.

Recebido em 28/09/2016  
Aprovado em 25/10/2016  
Received in 28/09/2016  
Approved in 25/10/2016