


## O presidencialismo de coalizão revisitado\*

Eduardo Araujo Couto<sup>1</sup> 

### Introdução

A grande preocupação com relação ao sistema político brasileiro, quando da promulgação da Constituição de 1988, consolidou-se em torno de sua viabilidade institucional. A governabilidade, que é entendida como sinônimo de produção legislativa e alteração do *status quo* nacional e antônimo de impasse institucional ameaçando a estabilidade do sistema democrático, enraizou-se como o conceito-chave dos estudos sobre o sistema político brasileiro, sobretudo aqueles dedicados a analisar a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo (Palermo, 2000; 2016).

Naquele momento, parte da literatura expressava preocupação e mostrava-se pessimista com a permanência, no panorama da elaboração da Constituição de 1988, da “tradição republicana [institucional] brasileira” (Abranches, 1988, p. 10), em que o excesso de *veto-players* (Ames, 2003) constituiria uma combinação que, em termos gerais, já criara uma crise institucional grande o suficiente para causar um Golpe de Estado em 1964 (Santos, 1986) e, se mantido, traria impasses e inviabilizaria uma ação conjunta eficaz entre Legislativo e Executivo.

Mudando o escopo da análise, Figueiredo e Limongi (1999) demonstraram elementos que distanciava o novo sistema da paralisia

decisória e da debacle de 1964 (Santos, 1986), dentre eles a centralização da negociação no processo decisório e nos poderes legislativos e de agenda do Executivo, os quais passaram a ser entendidos como *mecanismos auxiliares de governabilidade* (Santos, 2006).

As *bases institucionais do presidencialismo de coalizão*, calcadas na análise dessas variáveis endógenas ao processo decisório, consolidaram-se na ciência política brasileira e, ainda atualmente, são a explicação mais difundida da operacionalização de nosso sistema político na condução de políticas e agendas no meio institucional.

Recentemente, porém, os estudos das relações entre Poder Executivo e Legislativo parecem demonstrar que o processo decisório é mais complexo do que a operacionalização inicial propôs. O arcabouço teórico desenvolvido, sobretudo por Figueiredo e Limongi (1999; 2007), foi – e é – essencial para atestar a governabilidade do novo sistema, mas pretendemos demonstrar que, apesar de necessário, não é suficiente para explicar toda a dinâmica decisória do sistema político brasileiro.

Em suma, o argumento central deste artigo baseia-se no fato de que a atestação da governabilidade de forma suficiente pela concentração de poder decisional nas mãos

\*Esse texto é resultado da pesquisa que resultou na dissertação de mestrado “CPMF: vida e morte de um programa governamental”, realizada no PPGPol UFSCar, financiada pela FAPESP, processo 2017/15480-9.

<sup>1</sup>Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo – São Paulo (SP), Brasil. E-mail: eduardoarajuocouto@gmail.com  
Recebido em: 28/02/2019. Aprovado em: 28/08/2019.

do Executivo e dos líderes partidários não se sustenta quando olhamos o sistema político pela perspectiva da complexidade do processo decisório brasileiro. Enquanto a preocupação era dialogar com a literatura que previa novos insucessos na consolidação das democracias entre as décadas de 1980 e 1990 (Linz, 1990; Linz; Lijphart; Valenzuela, 1991; Linz; Stepan, 1999; Mainwaring; Shugart, 1993), a observação sob forte base empírica e aglutinação de dados em matriz quantitativista, para a obtenção do padrão cooperativo de relacionamento entre os poderes, expandiu a compreensão da operacionalização do presidencialismo de coalizão.

A motivação inicial era a compreensão da operacionalização do presidencialismo de coalizão a partir de forte base empírica e aglutinação de dados em matriz quantitativa (Limongi, 2010, p. 50). Houve, por exemplo, importante inflexão inspirada pelos estudos europeus parlamentaristas nas coalizões governativas, sobretudo em sua formação e gerenciamento (Batista, 2013; Freitas, 2016a; Freitas; Araujo, 2016). O Executivo, tomado como ator plural e, principalmente, a mudança de interpretação do comportamento e das motivações dos parlamentares e partidos, mostram-nos a complexidade de inter-relações na função legiferante de nossos representantes.

Em contrapartida, argumentos críticos ao funcionamento do processo decisório brasileiro voltam a aparecer com mais força, sob diversas fundamentações teóricas e empíricas, modelando o presidencialismo de coalizão como um arranjo subótimo (Melo; Pereira, 2013), que introduz instabilidades

(Avritzer, 2016) e está sujeito até mesmo a um possível mau direcionamento da máquina pública e consequentes decisões por *rent-seeking* (Santos, 2016), a partir da permeabilidade ocasionada pelas contribuições privadas às campanhas eleitorais em relação à atuação de grupos privados.

A questão da governabilidade, apesar da defesa de um consenso por parte da literatura (Power, 2010; Palermo, 2016), ainda permanece analisada pelo prisma da condução do governo e de suas agendas<sup>1</sup>. Este artigo busca, portanto, aliado a alguns dos avanços recentes da literatura no entendimento do funcionamento das instituições representativas brasileiras no mote de seu processo decisório, instigar a diversidade de métodos e objetos para uma compreensão mais profunda sobre o funcionamento do sistema político brasileiro. Uma metáfora útil para o processo que buscamos é a aproximação às árvores ante a floresta bem mapeada<sup>2</sup>.

A primeira seção retoma os argumentos e métodos das *bases institucionais do presidencialismo de coalizão* em contraposição à literatura que via com desconfiança o funcionamento do sistema político brasileiro a partir da redemocratização. A segunda seção é destinada a preparar o terreno conceitual e interpretativo da dinâmica entre cooperação e conflito no presidencialismo brasileiro. A terceira seção busca apresentar as novas variáveis e análises que demonstram a maior complexidade do funcionamento do sistema político brasileiro, fruto de esforço recente da literatura. A conclusão aponta limites e desafios e retoma a argumentação do texto.

---

1 Ainda, em certa medida, em relação à própria estabilidade da democracia, vistos os polêmicos últimos eventos do sistema político brasileiro, que não nos permitem mais afirmar que, a despeito da discussão sobre a governabilidade, a democracia mantém-se estável. Agradeço ao parecerista do periódico por ter-me atentado a esse ponto.

2 Agradeço a metáfora à professora doutora Simone Diniz.

## O dilema institucional brasileiro e as bases institucionais do presidencialismo de coalizão

Sérgio Abranches (1988), no limiar da promulgação da Constituição de 1988, apresentou o diagnóstico de dilemas a serem enfrentados pela nova ordem política que se desenhava à luz das demais experiências democráticas brasileiras. Ante um quadro social heterogêneo, pelo crescimento das demandas sobre o Estado e dos contrastes entre estruturas históricas, tais como o clientelismo e “as forças do progresso” (Abranches, 1988, p. 7), o desafio era

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 (Abranches, 1988, p. 7-8).

Quanto à dinâmica da política brasileira, em termos mais específicos, Abranches chama a atenção à

coexistência, nem sempre pacífica, de elementos institucionais que, em conjunto, produzem certos efeitos recorrentes e, não raro, desestabilizadores. Constituem o que se poderia classificar, com acerto, as bases de nossa tradição republicana: o presidencialismo, o federalismo, o bicameralismo, o multipartidarismo e a representação proporcional. [...] Tais caracte-

rísticas compõem uma ordem política que guarda certas singularidades importantes no que diz respeito à estabilidade institucional de longo prazo, sobretudo quando analisadas à luz das transformações sociais por que passou o país nas últimas quatro décadas, do grau de heterogeneidade estrutural de nossa sociedade e *da decorrente propensão ao conflito* (Abranches, 1988, p. 10, grifos nossos).

O pessimismo em relação a esse conjunto de escolhas institucionais tinha respaldo na literatura que trabalhava em perspectiva comparada (Linz, 1990; Linz; Stepan, 1999; Mainwaring; Shugart, 1993). Ao observar o panorama de transições à democracia após períodos ditatoriais em diversos países, tal literatura traçava prognósticos e sugestões quanto a quais fórmulas institucionais adotar com o intuito de estabelecer democracias estáveis e consolidadas, evitando-se que novas crises resultassem em novas rupturas e regimes excepcionais.

Com base nos dados de que 24 dos 31 países que conseguiram se manter em um quadro de normalidade democrática, entre 1967 e 1992, eram parlamentaristas (Mainwaring; Shugart, 1993), somado ao retrospecto da América Latina, majoritariamente presidencialista e também em grande monta acometida por regimes excepcionais no mesmo período, a busca por estabilidade e governabilidade tomou como variáveis independentes algumas *macroinstituições* — o sistema de governo, o sistema partidário, a presença de regimes federais e o sistema eleitoral<sup>3</sup>.

3 Além disso, as análises pautavam-se na literatura preocupada com a consolidação da democracia, tendo como foco principal evitar a reversão dos processos de transição, extrapolando um rol de variáveis essencialmente institucionais para outras vinculadas a teorias da modernização, “incorporando às suas análises o pessimismo característico dos estudos sobre a ordem política nas sociedades em mudança” (Limongi, 2010, p. 29).

O presidencialismo mostrava-se perigoso (Linz, 1990) por conta da falta de flexibilidade ante situações críticas. Ao fixar os mandatos do chefe do Executivo e dos parlamentares, não disporia de nenhum mecanismo de escape na normalidade democrática<sup>4</sup>, como o faz o parlamentarismo — mediante a convocação de novas eleições, da dissolução do parlamento e do voto de desconfiança, por exemplo. Além disso, o sistema de governo presidencial contaria com dupla legitimidade popular, em que Executivo e Legislativo, ao se elegerem por pleitos separados e diferentes tipos de eleitorado, se relacionariam de maneira conflituosa, principalmente em função de suas agendas distintas e da falta de mecanismos que induziriam à cooperação, levando à situação de um jogo de soma-zero. O fato de o partido do presidente dificilmente alçar maioria no Legislativo pela sua eleição separada e majoritária, aliado a outros fatores da conflituosidade intrínseca ao presidencialismo (Linz; Lijphart; Valenzuela, 1991), não permitiria a execução da agenda do Executivo na arena Legislativa.

Para além do sistema de governo, outros dois elementos, federalismo e representação proporcional para o Legislativo (reforçado por pleitos de lista aberta), dificultariam ainda mais, em tese, o objetivo de um governo eficiente e eficaz (Lamounier, 1992). O pluralismo societal descrito por Abranches (1988) resultou, segundo Lamounier (1992), em uma *situação consociativa* no pós-1988. Apesar de o país se distanciar do tipo ideal de democracia consociativa de Lijphart (2003) e não adotar, por exemplo, cotas e garantias formais da

representação de minorias, o sistema político brasileiro ofereceria em grande monta a possibilidade de bloqueios e vetos em detrimento da tomada e implementação de decisões. Em resumo, a preocupação de Lamounier (1992, p. 28) “é que o feixe institucional que começou a ganhar forma em 1988 nos [conduziria] a uma poliarquia perversa, com uma multiplicidade de polos que se anulam mutuamente, ou aumentam de forma exagerada o custo das decisões”.

Apesar da pequena relevância política de clivagens religiosas, sociais e étnicas — medida por Lamounier (1992, p. 27) pelo fato de não haver “projeções explosivas” na arena política —, o modelo político brasileiro, que remonta ao adotado em 1930, contém diversos elementos de consociativismo: “a representação proporcional (sem embargo de suas conhecidas distorções); o pluripartidarismo, a aceitação de ministérios pluripartidários; o regime federativo, um bicameralismo em que ambas as Casas são fortes, e a Constituição rígida e minudente” (Lamounier, 1992, p. 30-31). Tais elementos garantem “o acesso facilitado de correntes minoritárias a importantes recursos de poder” (Lamounier, 1992, p. 31).

A representação proporcional de lista aberta influiria no comportamento dos deputados em sua atividade legislativa. Com base em incentivos para o desenvolvimento de atividades que destaquem o parlamentar entre os seus colegas perante o eleitorado, acredita-se que “essa relação será feita com base em atendimento a interesses particularistas, em geral mobilizando projetos clientelísticos ou provendo ações em defesa dos interesses

---

4 Além da espera até o próximo pleito ou o *impeachment*, que tem sido utilizado como tal segundo Pérez-Liñan (2007) e que nos faz questionar mais recentemente a estabilidade de algumas democracias, como a própria brasileira. A questão a ser colocada é qual o significado de maior alcance do uso mais disseminado desse instrumento.

da circunscrição eleitoral” (Nicolau, 2007, p. 110)<sup>5</sup>. A suposta fragilidade dos partidos em diversos aspectos — organização interna, plataformas políticas genéricas e alto índice de migrações (Power, 2010) — mostra-se como ponto que coaduna tal tese.

Ainda ao considerarmos o federalismo, a circunscrição eleitoral seria definida como um ponto consociativo e, no argumento de Lamounier (1992), de veto e bloqueio ao processo decisório. Para Abrucio (1994, p. 18), “o político-padrão tem sua carreira definida primordialmente pela dinâmica política de seu estado”. O ponto central de tal relação estaria calcado na força dos governadores no cenário político nacional: na arena eleitoral, a carreira de deputados estaduais e federais, sobretudo em sua ascensão, estaria ligada à força do Executivo estadual; na arena decisória, a menor quantidade de responsabilidades em comparação com os outros níveis de entes federados teria legado “condições aos governadores investirem grande parcela de seus recursos [...] potencializando a força dos governadores no sistema político” (Abrucio, 1994, p. 106). Por fim, o panorama partidário na redemocratização constituiria outro fator consociativo e parte das “múltiplas fragilidades” (Lamounier, 1992, p. 38). O bipartidarismo artificial do regime militar já havia se desintegrado e parecia “fora de dúvida que [estávamos] diante de uma fragmentação partidária preocupante” (Lamounier, 1992, p. 38). Como unificar, ante tal cenário, “uma base partidária e parlamentar que sofre a ação continuamente fragmentadora da diversidade dos interesses sociais, do corporativismo e de uma legisla-

ção ao que tudo indica exageradamente ‘consociativa’” (Lamounier, 1992, p. 38)?

Para Abranches (1988), a maior quantidade de partidos e setores representados não significa um problema *per se*: por um lado, a formação de maiorias estáveis não é “exclusivamente [determinada] pela regra de representação, nem pelo número de partidos, mas também pelo perfil social dos interesses, pelo grau de heterogeneidade e pluralidade na sociedade” (Abranches, 1988, p. 13-14) e por fatores culturais, ideológicos etc.; por outro, a garantia de maior representação pelas variáveis institucionais elencadas anteriormente implica apenas a necessidade de coalizões governamentais, segundo o autor.

A especificidade do modelo político brasileiro que vinha se desenhando na redemocratização, portanto, estava além da reunião das diversas características institucionais listadas como “tradições republicanas”. É a diversidade social que demonstra a inclusão dos fatores consociativos indicados por Lamounier (1992), e o sistema político não pode “regular, simplificando-a ou homogeneizando aquilo que é estruturalmente heterogêneo” (Abranches, 1988, p. 21).

A diferença reside no fato de que as democracias proporcionais, comuns a países com um quadro social diverso, são em sua totalidade multipartidárias e parlamentaristas (e eventualmente de coalizão); já o Brasil “é o único país que, além de combinar a proporcionalidade, o multipartidarismo e o presidencialismo [...], organiza o Executivo com base em grandes coalizões” (Abranches, 1988, p. 21); panorama supostamente casuístico para a operacionalização de um

---

5 Nicolau (2007) também destaca que tal relação não é realizada necessariamente no atendimento de demandas específicas dos eleitores de sua circunscrição: é possível, por exemplo, “investir esforços na vida legislativa [...] e no reforço da reputação partidária” (Nicolau, 2007, p. 111). O comportamento legislativo nesses demais termos será analisado adiante; o recorte aqui feito tende a representar a visão pessimista quanto ao sistema político brasileiro.

sistema político. A esse traço, Abranches (1988) dá o nome — por falta de outro melhor, como ele mesmo indica — de presidencialismo de coalizão. Na prática, para os defensores da *engenheria institucional*,

O resultado da constituinte de 1987 teria sido frustrante. A manutenção da arquitetura institucional adotada no passado — baseada na combinação presidencialismo e representação proporcional com lista aberta — representaria a perda de uma oportunidade de ouro para evitar a reincidência de erros da experiência democrática anterior. Na realidade, o resultado teria sido o pior possível (Limongi, 2008, p. 2).

Voltando à questão principal do autor, dada a continuidade do panorama institucional brasileiro, quais são os efeitos desse sistema na *eficiência* do processo decisório? Como se combina essa sorte de variáveis na decisão e execução de políticas públicas ou programas governamentais?

A formação das coalizões é o ponto central. Para Abranches (1988, p. 22), a lógica atende a, “nitidamente, dois eixos: o partidário e o regional (estadual)”, fazendo com que o cálculo para a sua formação e seus frutos sejam mais fragmentados — mais inclusivos — ante as dinâmicas regional e plural. Toma parte também nessa chave “os efeitos políticos de nossa tradição constitucional, de constituições extensas, [...] [fazendo de que] mesmo no eixo partidário-parlamentar, torna-se necessário [...] pelo menos a maioria qualificada” (Abranches, 1988, p. 22).

A formação de coalizões amplas, porém, é contraintuitiva e tem como consequências maiores dificuldades de negociação, devido ao maior número de atores e da distância entre suas preferências (Batista, 2013).

Ante o cenário que impossibilitaria coalizões mínimas e mais conectadas ideologicamente, a transformação de coalizões eleitorais e compromissos em uma agenda “real de políticas, positiva e substantiva, e das condições de sua implementação” (Batista, 2013, p. 28) é o ponto central a se buscar no processo decisório: “A adesão a princípios mínimos para orientação de políticas ou a diretrizes programáticas assume relevância na medida em que possa reduzir as divergências” (Batista, 2013, p. 28) e contribuir para a realização de objetivos compartilhados.

Tal passagem, porém, seria o nó górdio do presidencialismo de coalizão. A disposição, ou não, de respeitar os pontos ideológicos e programáticos da coalizão, normalmente não fixados formalmente e tocados na arena decisória pelos “consensos parciais” ou *ad hoc* mencionados — deixando de lado pontos divergentes —, pode trazer impasses à agenda de decisões.

A conclusão do autor, considerando as características do sistema político que saíram da Constituinte em 1988 oriundas de nossa tradição republicana e a possibilidade da formação de coalizões, há a necessidade de mecanismos de resolução de conflitos na própria coalizão governamental, para lidar com diversos riscos e possíveis instabilidades. No caso dos demais sistemas de coalizão, parlamentaristas, a resposta a impasses é a arena eleitoral, pela dissolução do parlamento e/ou realinhamentos com a convocação de novas eleições. “Os contrapesos estarão, possivelmente, em outro plano de institucionalidade, que permita evitar a fragmentação polarizada de nosso sistema político” (Batista, 2013, p. 32).

Assim, o agregado dessa linha argumentativa de bases histórico-comparadas, que, seguindo o panorama descrito por Rezende (2011a), preocupou-se em encontrar as pos-

síveis causas (as instituições sobretudo, por hipótese) para a instabilidade de alguns sistemas políticos e a iminente possibilidade de novos regimes autoritários ante o agregado institucional que se repetia na redemocratização das mesmas nações, foi contraposto no caso brasileiro por uma literatura que, por um panorama mais próximo de estudos empíricos e quantitativos, alterou o escopo de análise das *macroinstituições* em perspectiva comparada para o funcionamento do processo decisório, pedra de toque fundamental da diferença entre o sistema que vigorou até o Golpe de 1964 e aquele instaurado com a Constituição de 1988.

Rejeita-se a tese de que o sistema brasileiro “dependeria do exercício da engenharia institucional” (Figueiredo; Limongi, 1999, p. 19) a partir do encontro dos contrapesos demandados por Abranches nos próprios mecanismos do processo decisório brasileiro. Em um cenário em que “se assiste [à] metamorfose da ‘engenharia institucional’ em neoinstitucionalismo” (Limongi, 2010, p. 32), o desenho metodológico dos estudos que atestam o improvável sucesso de um presidencialismo multipartidário (Melo; Pereira, 2013) baseia-se nos efeitos da mudança ocasionada pelo rearranjo das relações Executivo-Legislativo no funcionamento do processo decisório brasileiro, que é causa da operância e governabilidade do sistema político brasileiro.

Por outro prisma, contra um exercício epistêmico problemático presente na literatura “pessimista”, segundo Silva (2018) — o fato de se utilizarem pesquisas comparadas para a análise de um único caso —, o conceito de presidencialismo de coalizão, calçado nas mudanças institucionais inauguradas pela Constituição de 1988 e por sua posterior operacionalização (com a máquina em movimento), resolve em parte o problema

teórico da estabilidade democrática brasileira, ao apontar o papel que essas novas instituições teriam em gerar governabilidade para o sistema político nacional de forma individual, e não mais comparativa.

Dessa forma, assim como a corrente pessimista, aquela que verificou a partir de bases empíricas a governabilidade no contexto brasileiro debatia por “plena coincidência analítica em considerar o caráter presidencialista e federal do regime político, assim como a natureza fragmentada do sistema de partidos” (Palermo, 2000). O debate, a partir disso, se baseava em duas questões-chave: o quão concentrado ou disperso se formava o poder decisional, levando em conta as regras formais e “informais” do jogo político (Palermo, 2000), e “a efetiva capacidade de tomar decisões ou implementá-las evidenciada pelas gestões governamentais” (Palermo, 2000). Em suma, a constatação da governabilidade dependeria, primariamente, da distribuição do poder decisional.

Se, por um lado, a nova Constituição manteve muitos dos pontos centrífugos de distribuição do poder e suposta ingovernabilidade; por outro, a ampliação das prerrogativas do Executivo alterou o equilíbrio entre os poderes, transferindo o poder de propor e estabelecer a agenda decisória ao presidente, agora munido de maior capacidade de negociar com o Legislativo (Figueiredo; Limongi, 1999). Os dois principais instrumentos destacados pela literatura são: o poder de agenda, ou seja, exclusividade em certos temas de legislação, manejo do *timing* do processo decisório com base em urgências e medidas provisórias, poder de veto; e os poderes conferidos aos líderes partidários (representantes das assinaturas de suas bancadas e demais prerrogativas de emenda e manejo do *timing*), que centralizam a negociação com o Executivo.

Além disso e por um plano mais amplo contra a leitura de uma tendência de conflito entre dois poderes dotados de legitimidade popular e interesses diferentes, os mecanismos auxiliares de governabilidade (Santos, 2006) — cargos, orçamento e instrumentos legislativos à mão do presidente — seriam essenciais para a construção de uma agenda de fato implementada.

Ainda, contra a leitura de uma tendência de comportamento individualista e clientelista dos deputados e senadores por conta de seus redutos eleitorais e suas respectivas distribuições geográficas (Ames, 2003), regras que centralizam a negociação e a condução do processo decisório nas mãos dos líderes partidários fizeram com que a disciplina partidária entre 1988 e 2006, nas votações nominais de legislação ordinária, tenha sido de 87,4% (Figueiredo; Limongi, 2007).

Em suma, contra uma literatura que determinava o fracasso de sistemas presidenciais (Linz, 1990; Linz; Stepan, 1999; Mainwaring; Shugart, 1993; Lamounier, 1992) e incentivos clientelistas advindos da esfera eleitoral e do arranjo federativo como pontos de veto, uma análise quantitativa do agregado das decisões tomadas demonstra a predominância e a dominância do Executivo na condução dos trabalhos legislativos como fiel da balança do funcionamento das instituições. Considerando mais uma vez a legislação ordinária entre 1988 e 2006, 88,3% dos projetos convertidos em lei tiveram origem no Executivo e 75% das propostas apresentadas por esse poder viraram lei (Figueiredo; Limongi, 2007).

De fato, o peso das características centrífugas de nosso sistema político — federalismo, sistema eleitoral de lista aberta e presidencialismo — é aplainado como causa de instabilidade do regime democrático. O arcabouço teórico que explica a dinâmica do

sistema é concentrado e organizado no processo decisório (Cheibub; Limongi, 2010), dando validade à atestação de Figueiredo e Limongi (1999, p. 22) de que “variáveis institucionais próprias à estruturação dos trabalhos legislativos podem e devem ser tomadas como variáveis independentes”. Dessa forma, a possibilidade da formação de coalizões no presidencialismo e, portanto, no sistema político brasileiro, segundo Inácio (2006, p. 3), é devido às próprias “regras e procedimentos decisórios que podem introduzir incentivos à cooperação entre os autores”. Apesar do atestado de governabilidade sob termos partidários,

ainda assim, o significado ou interpretação a ser dada aos dados apresentados permanece matéria de disputa. São eles suficientes para afirmar a inexistência de bloqueios institucionais à governabilidade? Uma segunda questão, diretamente relacionada a esta, diz respeito à forma como o apoio para aprovação dessas matérias é obtido. [...] Qual o preço, em termos de concessões, pago para obter esse apoio? (Limongi, 2010, p. 43).

No que tange ao método de pesquisa, Figueiredo e Limongi (1999; 2007) e seus sucessores consolidaram seus argumentos, sobretudo, em análises de projetos de lei ordinários e votações nominais em plenário da Câmara dos Deputados, de proposições advindas do Executivo. Para um estudo da “floresta”, em que o sistema político e sua viabilidade estavam em debate, as bases empíricas mostraram-se eficientes. No entanto, se pretendemos, na contracorrente, nos aproximarmos às “árvores” para um melhor entendimento de certas particularidades, precisamos de mais elementos. A previsibilidade do plenário pode estar “mascarada” pela negociação no *early game* e nos meca-



nismos de controle. Além disso, em contrapartida, “haveria uma agenda ‘não-aprovada’ que indicaria justamente o grau de conflito entre os poderes” (Diniz, 2005, p. 337, em relação a Ames, 2003).

### **Pessimismo e otimismo: um presidencialismo operante em meio a crises?**

O fato de o conjunto argumentativo calcado nas *bases institucionais do presidencialismo de coalizão* ter emplacado com sua robustez empírica um novo ordenamento lógico ao funcionamento do processo legislativo, atestando sua operacionalização nos termos requeridos às indagações pessimistas e demonstrando a possibilidade de fluidez do sistema, não significa que o debate inicial tenha se encerrado. “As fontes de ingovernabilidade identificadas continuam em voga, acompanhadas por seus diagnósticos concomitantes” (Palermo, 2016, p. 6, tradução livre).

Power (2010, p. 28, tradução livre) advoga que, sob um grande guarda-chuva teórico, seja possível verificar uma união das duas perspectivas institucionais (otimista e pessimista), de modo que uma síntese se apresenta ao debate nesse nível. Segundo o autor,

como um enquadramento, o presidencialismo de coalizão aceita que o presidencialismo multipartidário não é um formato de fácil administração para o Executivo, mas também reconhece que é um sistema autorregulável capaz de gerar medidas corretivas e preventivas voltadas a assegurar a governabilidade, na forma como Shugart e Carey (1992) anteciparam.

Mais adequado do que uma “síntese”, porém, o debate institucional aparece como

um paralelismo de interpretações (Palermo, 2016). Sinal disso é que “a cada crise política, a ambiguidade e elasticidade dos termos [presidencialismo de coalizão, governabilidade, entre outros] permitia um retorno à formulação original [dos pessimistas], frisando-se a anomalia e a tendência à instabilidade” (Limongi; Figueiredo, 2017, p. 81). O próprio conceito de presidencialismo de coalizão — pilar de sustentação da literatura desde a década de 1990 — e sua reinterpretção, de acordo com o tempo, o contexto, e a posição adotada em relação ao sistema político brasileiro, demonstram a continuidade do debate e sua inflexão a novos rumos, mesmo que na mesma disputa central, quanto à funcionalidade e governabilidade.

Palermo (2016) e mesmo Power (2010), na passagem acima, trazem um dos exemplos da releitura do presidencialismo de coalizão na nova geração de estudos, sob um suposto “pós-consenso da governabilidade”, ou seja, os limites da coalizão, sua formação e gerenciamento, sob o presidencialismo:

Qual é o escopo da perspectiva analítica que vai além da governabilidade? Apesar de alguns deslocamentos da literatura serem claros, não parece que algum consenso tenha sido alcançado. Alguns autores chamam a atenção aos cursos envolvidos para a obtenção da governabilidade. [...] É pressuposto que [o presidencialismo de coalizão] resolve claramente disfunções identificadas. Mas será que não produz outras? (Palermo, 2016, p. 7-9, tradução livre).

Esse imbróglio de questões parece ter uma origem desenhada entre teorias e metodologias apontadas por Palermo (2016) e bem interpretadas por Silva (2018). O primeiro afirma que, ao fim e ao cabo, o paralelismo de interpretações — um equilíbrio instável —

advém do balanço das instituições brasileiras, as quais, tomadas em retrospecto nas diversas gerações que se debruçaram sobre elas, criam incentivos díspares em seu conjunto<sup>6</sup>. Por essa razão, é preciso se atentar ao desenho das relações causais que se pretende buscar. Tomando o panorama recente de crise e concomitante continuidade de operação institucional e a falta de paralisia decisória como a que conhecemos na década de 1960, um novo desafio é lançado às análises à moda da primeira e segunda gerações de estudos.

Melo e Pereira (2013) e Avritzer (2016) são dois exemplos que trazem à tona a recente ambiguidade da percepção sobre o presidencialismo de coalizão. Para os primeiros, apesar da visão otimista espalhada por toda a obra, em que “presidencialismo e multipartidarismo [são] capazes de gerar boa governança e democracia sustentável” (Melo e Pereira, 2013, p. 22, tradução livre) por meio do poder dos presidentes, da existência de bens distribuíveis à coalizão e da força de mecanismos que limitam uma possível ação discricionária do presidente, o presidencialismo de coalizão

pode ser considerado como um arranjo que é funcional. Ele pode ser assolado por inúmeros problemas incluindo clientelismo, corrupção e falta de transparência. [...] Entretanto, tem gerado estabilidade política e não se degenerou em corrupção sistêmica, a partir de uma robusta competição política e instituições autônomas fortes (Melo; Pereira, 2013, p. 22, tradução livre).

Já com Avritzer (2016), fica clara a menção a argumentos pessimistas. De “fa-

tor de estabilidade a produtor de instabilidade” (Avritzer, 2016, p. 10), “o presidencialismo e a armação institucional do sistema político resolveram provisoriamente o problema da governabilidade” (Avritzer, 2016, p. 31). A dificuldade cada vez maior de montar e de gerir alianças, por conta da crescente fragmentação partidária e concessões a agendas não apenas clientelistas, mas também diversas daquela eleita nas urnas, pode ser resumida no argumento do autor referente à disjunção entre governabilidade e legitimidade política.

Santos (2016), por sua vez, delinea uma crítica ao presidencialismo brasileiro do ponto de vista do conteúdo das decisões originadas pelo processo decisório brasileiro — questão que toma pouca atenção da literatura, segundo o autor —, buscando elementos do arranjo institucional brasileiro para tentar explicar o que se produz, quem produz e como produz (segundo exercício metacientífico proposto por Silva, 2018):

Em outras palavras, a extensa pesquisa realizada em quase três décadas concentra seu foco principalmente nas relações entre os Poderes Executivo e Legislativo, avançando pouco o olhar sobre os resultados que o presidencialismo de coalizão gera e como outros agentes sociais se posicionam frente a esse modo de operar a política no Brasil (Santos, 2016, p. 77).

As principais hipóteses da pesquisa trazem que, sendo o financiamento privado de campanhas o elemento de ligação entre os sistemas político e econômico — por meio do sistema eleitoral, ao afetar os resultados

---

6 O debate entre Figueiredo e Limongi (1999; 2002) e Pereira e Mueller (2002; 2003), entre outras publicações, demonstra bem isso. Além disso, o eixo centralização-descentralização do poder decisório torna-se um tanto turvo quando assumimos todo o retrospecto da revisão bibliográfica em perspectiva sobretudo teórica.

dos pleitos —, o comportamento dos parlamentares e do próprio Executivo condiciona-se aos interesses dos financiadores. Estes representam uma pequena fração dos empresários brasileiros, visto que, por exemplo, apenas 0,4% das empresas brasileiras doou recursos na campanha presidencial de 2010 (Santos, 2016).

Segundo o autor, “a solidez dos números apresentados pelos pesquisadores [das *bases institucionais do presidencialismo de coalizão*] não desautoriza os argumentos presentes nos trabalhos da primeira corrente [...] de que essa estabilidade é frágil, sujeita a crises e exige um alto custo — tanto político como econômico” (Santos, 2016, p. 76). Tal custo — também social — seria materializado, por exemplo, nos incentivos garantidos — em marcha cada vez mais rápida — a tais grupos de interesse organizados: incentivos tributários, financiamento por subsídios, controle de preços, dentre outros.

Portanto, mesmo que o debate não alcance mais a amplitude do pessimismo institucional concernente à estabilidade de um regime democrático à moda de meados do século XX<sup>7</sup>, “o presidencialismo de coalizão é [e continua sendo] uma esfinge à espera de quem a decifre” (Limongi; Figueiredo, 2017, p. 82). Crises, derrotas na agenda governamental e impasses na gestão do governo acontecem e fazem parte do jogo democrático. “Não há dúvida que, no Brasil, as três coisas — crises, presidencialismo e coalizões — coexistem. Uma relação causal, contudo, como todos sabem, pede mais do que a ocorrência simultânea” (Limongi; Figueiredo, 2017, p. 82). Instituições, crises,

derrotas e impasses coexistem, mas não se configuram como causa e consequência.

Observando o desenho e a modulação dos argumentos para interpretar a suposta ambiguidade do sistema político brasileiro sobretudo nos últimos anos, vemos a volta da influência de argumentos institucionais mais críticos. Para clarear o terreno, podemos nos apoiar em dois questionamentos comuns a pesquisas sobre um sistema político:

O primeiro pode ser exemplificado por qual a importância destas instituições individualmente para a compreensão do caso particular? Já o segundo tem como exemplo a questão: considerando o arranjo institucional adotado, como explicar o que se observa no país? É essencial notar que estes dois tipos de pergunta são fundamentalmente distintos em diversos aspectos metacientíficos: o primeiro se refere a identificar a causa dos efeitos e o segundo, o efeito das causas (Silva, 2018, p. 5).

Para evitar impasses interpretativos oriundos da dinâmica ambígua dos incentivos gerados pelas instituições brasileiras em marcha, se buscarmos observar “o que se passa no país” ou algum caso díspar do enquadramento quantitativo, devemos ter como objetivo demonstrar suas causas, e não apenas ter como base o efeito de variáveis presentes no sistema político brasileiro, de maneira determinística, observadas individualmente. Como uma questão inicial condizente ao debate que permanece, podemos citar Silva (2018, p. 23):

---

7 Permanece, porém, a já citada questão da estabilidade de regimes democráticos perante uma nova instabilidade política na América Latina (cf. Pérez-Liñán, 2007) e os eventos recentes na democracia brasileira. Agradeço mais uma vez ao parecerista anônimo do periódico.

A segunda geração afirmou e demonstrou que o regime interno seria causa suficiente para que a governabilidade acontecesse. Porém, há outras condições necessárias ou suficientes para a estabilidade observada? A crise política-institucional em que o país se colocou nos últimos anos sugere que sim, que estas regras não são capazes de manter a governabilidade indefinidamente. Se não são, quais seriam outras? E como interagem entre si?

É sob essa observação que afirmamos, com base no caso em tela neste trabalho, que o enquadramento metodológico e sua aplicação teórica, da segunda geração de estudos — identificada aqui como *bases institucionais do presidencialismo de coalizão* —, são necessários, mas insuficientes, para abordar a governabilidade e o funcionamento total do sistema político brasileiro.

### **O estado da arte da literatura: um mergulho às gestões, coalizões e termômetros contextuais à agenda do executivo**

Uma análise mais profunda da possibilidade da formação de coalizões e de possíveis estratégias para seu gerenciamento trouxe mais dinâmica ao estudo das relações entre Executivo e Legislativo. “Traços institucionais apontam, certamente, para um ambiente mais complexo das barganhas voltadas para a formação [e manutenção] das coalizões. No entanto, não descrevem todo o cenário” (Inácio, 2006, p. 3). A questão da operacionalização do sistema político brasileiro em suas relações, ao atravessarmos a fronteira do *se* rumo a do *como* existe a governabilidade e de que maneira a fluidez do processo decisório se configura, ganha vida com a mudança de olhar do agregado institucional para os pormenores da gestão de

governo, buscando explicar não quais características orientadoras do processo garantem a funcionalidade do sistema, mas os diversos usos das ferramentas disponíveis traçadas em estratégias, barganhas e oportunidades de fazer avançar agendas. Este cenário organiza e serve como pivô do debate e das diferentes interpretações sobre o funcionamento do sistema político brasileiro.

Partindo desse ponto, é possível abordar os estudos das relações Executivo-Legislativo sob pressupostos diferentes dos quais se mantiveram no debate institucional sobre a governabilidade. Em pauta, estão a preocupação por políticas e seus desdobramentos, as diversas arenas de negociação e o constrangimento à ação dos atores pela própria diversidade de arranjos de coalizão.

A ruptura mais radical na literatura, segundo Freitas (2016a, p. 30), “ocorre no que diz respeito às motivações dos políticos e suas consequências”. Para a autora,

a formação de coalizões tem um significado muito concreto. Quando coalizões se formam, elas aumentam o número de cadeiras que o Executivo controla no Legislativo. Ou seja, coalizões são constituídas para diminuir a barreira numérica imposta pela regra de maioria. Coalizões são formadas por razões pragmáticas e óbvias: aumentar as chances de aprovar projetos ou uma agenda no Legislativo. São, portanto, e por si só, um forte indicativo de que há uma preocupação com a aprovação de políticas (Freitas, 2016a, p. 31).

Buscar uma perspectiva *policy-seeking* dos atores não exclui a atestação de que políticos também são movidos por cargos, verbas ou votos, mas demonstra que estes, por si próprios, não são imperativos únicos. A política (*policy*) tem também um valor intrínse-

co no processo decisório e afeta a decisão de partidos adentrarem ou não em uma coalizão e a orientação de voto dos parlamentares. Além disso, acentua as disputas por espaço na dinâmica político-partidária de rupturas e continuidades dentro e fora do governo e das coalizões.

A preocupação com políticas<sup>8</sup> foi observada empiricamente por Freitas (2016b). A habilidade de o Legislativo deliberar e modificar propostas advindas do governo não é impedida pelos fortes poderes legislativos e de agenda do presidente. Os instrumentos com os quais o presidente logra influenciar a agenda decisória definem e influenciam a agenda, mas não necessariamente seu conteúdo final. Freitas encontra evidências de que alguns dos mecanismos de centralização e controle do *timing* do processo decisório correlacionam-se positivamente com a intervenção do Legislativo no conteúdo de algumas políticas: a retirada da comissão para deliberação em plenário é um dos exemplos ilustrativos disso e da própria estratégia dos líderes partidários, já que os dados (Freitas, 2016b) apontam que estes também acionaram tal mecanismo quando o projeto foi bem emendado por seus correligionários.

Magna Inácio (2006), por sua vez, inverte a relação consolidada na literatura, apontando que as próprias coalizões em suas diversidades condicionam o uso estratégico dos recursos distribuídos à coalizão e conformação do Executivo. As instituições — sobretudo o sistema de governo e a fragmentação partidária — balizam e delineiam o protocolo de barganha, mas é ante o contexto político-partidário de correlação de forças entre governo e oposição (as características

de cada coalizão) e seus interesses que se definem os “contextos estratégicos de negociação e coordenação da coalizão governativa” (Inácio, 2006, p. 7). Assim,

a questão relevante a saber é se tais custos [de transação na formação e gestão das coalizões] informam as estratégias presidenciais na organização e funcionamento do governo, particularmente em relação ao grau de centralização decisório no plano ministerial e da Presidência (Inácio, 2006, p. 7).

Para dispormos de tal empreitada, é útil empregar o enquadramento do centralismo contingente (Rudalevige, 2002; Batista, 2013), que contém em si conflito e cooperação na ação do governo e nas reações dos demais atores. Tendo como cenário a distribuição do poder decisório contingenciado pelos atrativos dos postos ministeriais a si e aos demais membros da coalizão, o presidente depara-se com duas estratégias disponíveis: fazer (*make*) ou delegar (*buy*) uma política. Para a primeira opção, que lhe daria maior liberdade para a consecução de seus interesses, o presidente tem disponível a burocracia que lhe serve, centrada sobretudo na Casa Civil (Lameirão, 2015); para a segunda, que lhe garantiria maior apoio Legislativo e “cimentaria” um governo mais robusto, há os parceiros da coalizão, inclusive os ministros de seu próprio partido. Quais condicionantes seriam centrais para a tomada dessa decisão?

Os constrangimentos têm relação com premissas informacionais e partidárias: se, por um lado, os ministros (partidários) controlam a informação sobre o tema específico

---

8 Veremos mais à frente a perspectiva *policy-seeking* do ponto de vista do conteúdo das decisões e da divisão de trabalho entre Legislativo e Executivo, com a crítica de Santos (2016).

de suas pastas e lubrificam o apoio legislativo no Congresso; por outro, a burocracia, sendo o órgão de assistência direta do presidente, responde aos seus interesses. Portanto, a “distância ideológica entre o Presidente e os ministros envolvidos, o número de atores envolvidos na decisão, o grau de institucionalização da Presidência e a força dos partidos da coalizão” (Batista, 2016, p. 451) medeiam os cálculos do presidente.

Se a força do presidente advém de seus recursos institucionais, interessantes para partidos e parlamentares, os partidos da coalizão “podem mobilizar os seus ativos institucionais na arena parlamentar e do Executivo para ampliar os seus *walk-away values*” (Inácio, 2006, p. 10). Esse é um conceito que representa o “poder de barganha” dos atores; são os possíveis resultados que o partido pode obter caso saia da coalizão ou opte por um movimento não cooperativo com o governo, os quais aumentam proporcionalmente ao controle de recursos essenciais à fluidez do processo decisório: cadeiras, em primeiro lugar, mas também cargos-chave no Legislativo (presidência, comissões, bancadas) e recursos informacionais — *agenda holders*, por exemplo (Silva; Araújo, 2013). Observar o poder de barganha com base nessa matriz institucional pode nos ajudar na travessia para a análise das gestões de governo e possíveis instâncias de veto partidárias na tramitação de proposições.

A interação entre essas “forças” ocorre primeiramente na formação dos governos que levarão à frente os interesses do presidente e de seus parceiros de coalizão, tendo como a principal moeda de troca os postos ministeriais, foco da produção legislativa do Executivo (Batista, 2016). Analisar a sua formação, pela sugestão de Beckman (2010) de foco no *early game*, é fundamental e o primeiro passo de análise do quadro no qual se dará a operacionalização do governo.

Além da proporcionalidade ou *coalescência* (Amorim Neto, 2000), com a perspectiva *policy-seeking* presente no modelo, é preciso salientar as preferências políticas dos atores na formação dos gabinetes — a proximidade ideológica entre os atores, a pluralidade e as diferentes intensidades sobre as preferências. Assim, a alocação ministerial não respeita apenas o caráter quantitativo da distribuição de pastas por cadeiras no Congresso, respeita também o qualitativo, segundo seu tema. Batista (2017) indica que a importância de um ministério não é dada apenas pela saliência e relevância de seu tema, mas também pelas dimensões de cargos e orçamento:

[A distribuição de pastas ministeriais] não significa que o partido controlará toda decisão sobre políticas, alocará todo o orçamento a seu eleitorado, ou usará todas nomeações políticas como patronagem. Entretanto, juntas, as três dimensões podem providenciar uma indicação da importância relativa dos ministérios aos atores políticos (Batista, 2017, p. 8, tradução livre).

Retomando por outro aspecto, as perspectivas informacionais têm sido deixadas de lado em favor de elementos distributivistas, “oriundo[s] de incentivos eleitorais de natureza personalizada, e as [partidárias] que privilegiam o poder de agenda dos líderes partidários e a influência do Poder Executivo na condução dos trabalhos das Casas legislativas” (Santos; Almeida, 2005, p. 697). Esse componente é fundamental para auxiliar a compreensão das decisões tomadas — do gabinete ministerial ou de algum parlamentar à votação final em plenário — de um ponto de vista do respeito à correlação de forças (princípio majoritário) e de acordo com a preocupação de reduzir as incertezas em torno do que é decidido (Santos; Almeida, 2005).

Para além do olhar partidário sobre a distribuição de pastas ministeriais e os constrangimentos do *centralismo contingente*, é interesse de todos os atores relacionados às decisões obter o maior montante possível de informações sobre as intenções dos autores de proposições legislativas e seus possíveis resultados e consequências, seja para fins da própria política pública na sociedade, seja para o retorno eleitoral da medida. Entram em cena elementos relacionados à formulação e tramitação de proposições que não têm tido tanto destaque: as audiências públicas voltadas à coleta de informações — muitas vezes esvaziadas e desinteressantes —, mas sobretudo a relatoria nas comissões, funcionando como agentes informacionais da comissão (Santos; Almeida, 2005).

Diferentemente dos presidentes das comissões, escolhidos por critérios proporcionais à correlação de forças nas Casas, “a escolha dos relatores (e dos chamados substitutos) é atribuição exclusiva do presidente da comissão, não havendo restrição alguma quanto a quais membros da comissão e por quantas vezes podem ser designados para relatar projetos” (Santos; Almeida, 2005, p. 699).

É interessante perceber, segundo os autores, que os relatores não possuem qualquer poder de agenda, mas que, seguindo uma *rationale* informacional, podem ser de extrema importância para balizar algum projeto perante o legislador mediano da comissão para que este o aprove. Há um único caso em que sua relevância é pouca:

a incerteza só não é um problema para o mediano sob condições muito especiais: quan-

do seu ponto ideal coincide com o do autor da proposta e este é totalmente informado a respeito da política. [...] Por isso, em geral, o mediano tem a possibilidade de aumentar a base informacional da sua decisão através do relator (Santos; Almeida, 2005, p. 702).

De acordo com o panorama que desejamos traçar neste trabalho, a informação agenciada pelo relator é utilizada de maneira estratégica; sendo esta estratégia o mecanismo de influência do relator sobre as decisões da comissão: a qualidade da recomendação é medida pela capacidade daquele de trazer o eleitor mediano a concordar com o seu relatório, dependente do esforço empreendido na obtenção, do grau de viés a favor ou contra uma proposição, da *expertise* prévia (e também da qualidade de *agenda holder* — Silva; Araújo, 2013) e do nível de instrução do parlamentar (*proxies* para a qualidade da informação).

Assim, se, por um lado, a seleção de relatores depende do tipo de presidente da comissão, “por outro[, reflete] as necessidades informacionais do mediano, uma vez que [é] condicionada pela expectativa deste quanto à qualidade da recomendação feita pelo cartel e quanto à qualidade da informação que seria produzida pelos eventuais relatores” (Santos; Almeida, 2005, p. 726).

Isso em parte<sup>9</sup> explica, segundo os autores, o porquê do sucesso de matérias importantes do presidente Fernando Henrique Cardoso nos estágios da comissão, em que raramente o mecanismo de urgência foi acionado e houve sucesso mesmo ante um quadro em que, nos projetos do Executivo, dois terços das comissões com presidências

---

9 Para essa discussão, considerando a relevância informacional dos relatores e a teoria de cartéis legislativos, consultar Santos e Almeida (2005, p. 705).

da oposição escolheram relatores da oposição, e 13,5% de relatores opositores foram designados nas próprias comissões presididas pela coalizão.

Seguindo a lógica de um processo complexo, disposto em “arenas múltiplas e *pay offs* variados” (Freitas; Araújo, 2016, p. 1), devemos compor as peculiaridades do subjogo do gabinete — como fizemos anteriormente — e do parlamento: a formulação, demonstrada em Freitas (2016b) e Santos e Almeida (2005), e o controle sobre as políticas.

Os recursos disponíveis tanto ao presidente como aos membros da coalizão e o Legislativo como um todo são relevantes quando avançamos na tramitação das proposições legislativas: os “mecanismos de monitoramento *ex post* adotados não só pelo chefe de governo mas também pelos demais participantes” (Inácio; Rezende, 2015, p. 296). Tais mecanismos servem para “ajustar” as políticas saídas do Executivo à correlação de forças de todo o Legislativo e são mais uma chance de descontantes nesse primeiro estágio buscarem resultados mais próximos aos seus interesses. Para tal, as autoras destacam a ocupação da presidência das comissões parlamentares em comparação à autoria dos projetos, que podem tanto controlar a fluidez do processo como redefinir a agenda em pauta e controlar o conjunto de emendas e alterações aos projetos.

Inácio e Rezende (2015) identificaram três tipos de possíveis controles horizontais — que demonstram a distribuição de recursos e estratégias possíveis a todos os atores — sobre a produção do Executivo no Parlamento: partidário, coalizacional e adversarial. O pri-

meiro é o mais interessante, pela coordenação da própria agremiação sobre a produção e as “correções” aos projetos; enquanto a mais “perigosa” para a agenda do Executivo é a adversarial, quando a oposição alcança a presidência de alguma comissão relevante ao projeto em pauta<sup>10</sup>. A correlação de forças por condicionantes destacados — desenho do gabinete, características dos ministérios e a própria força dos partidos no Congresso — determina o tipo de controle alcançado, em um contexto estratégico e de barganhas para atingir temas, cargos e orçamentos.

Como um mecanismo “contraposto” a este às mãos do presidente, a apropriação de agenda (Silva; Araújo, 2010) aparece como possível estratégia “corretiva” a situações de agendas que estejam distantes de sua preferência e de temas de muito interesse, seja na agenda mais substantiva ou no contexto da agenda decisória do momento. Os poderes de agenda começam a ter um ponto por serem eficazes em levar o Legislativo a rápidas decisões. O tipo de apropriação pode variar conforme o tipo de política: o presidente pode eleger uma política já em tramitação e “patrociná-la” ou ressignificar seu conteúdo.

Por fim, com os votos em plenário realizados e a tramitação definida no Congresso, o presidente ainda dispõe do poder de veto, instrumento pontual e potente na definição da política após o processo decisório.

Trazendo um sobrevoio ao trâmite legislativo para além das tradicionais *bases institucionais*, a literatura recente logrou acurar o padrão de relacionamento entre os poderes sob uma teia mais complexa de barganha, pautada nos mecanismos e dispositivos à disposição dos atores. Algumas conclusões

---

10 Essa afirmação, por uma perspectiva informacional, depende de outros fatores, podendo o relator opositor ser um ator estratégico para a coalizão.



para os nossos propósitos podem ser tiradas. Em primeiro lugar, o Executivo não pode ser considerado um ator unitário. A análise institucional que contrapunha Legislativo e Executivo apenas como governo e oposição ou interesses nacionais e particulares (ou uma agenda do Executivo e outra do Legislativo) não cabe, se tomarmos como pressuposto um funcionamento, nesse quesito, próximo ao Parlamentarismo (Figueiredo; Limongi, 1999; Freitas, 2016a).

Além disso, o enquadramento do centralismo contingente juntamente à análise dos diversos estágios do processo legislativo nos trazem a uma situação em que a *agenda de sucesso* evidenciada pelos trabalhos pioneiros é um processo de agregação de interesses, com uma complexidade que, apesar de ainda não ter sido toda decifrada, logrou avançar seu entendimento nos últimos anos. Ainda se mantém, porém, o mesmo espírito dos trabalhos anteriores, com o objetivo de mostrar a operabilidade do sistema político brasileiro e suas nuances, com base no todo das decisões e sob bases quantitativas e aglutinativas. O debate sobre o funcionamento do presidencialismo brasileiro, por panorâmica mais amplo que esse, ainda permanece.

### **Condicionantes institucionais à gestão governamental**

Após um início conturbado, os dois governos do presidente Fernando Henrique Cardoso sucedidos por mais duas eleições do presidente Lula permitiram à literatura um padrão de comparação e um entendimento mais complexo do funcionamento do sistema político brasileiro.

Dessa forma, dois eixos de análise inter-relacionados mostraram-se imperativos para avançar no debate de “como se governa o Brasil” (Palermo, 2000). A distribuição dos

recursos legislativos, somados e vinculados a outros como cargos e orçamento, constitui o primeiro eixo de análise.

O salto visto na seção precedente, da atestação de governabilidade às nuances das próprias coalizões e ao sucesso da agenda presidencial revisitado nas gestões governamentais e na ampliação de análise às diversas arenas e aos atores envolvidos, foi o fio condutor do debate às estratégias disponíveis ao presidente para levar à frente sua agenda ante diferentes constrangimentos políticos advindos da dinâmica de um governo de coalizão; estratégias estas relacionadas à distribuição dos poderes legislativos, que, “assim como a natureza e a extensão dos poderes presidenciais[,] são percebidas como dimensões críticas envolvidas na disposição de governar através de medidas unilaterais ou mediante a negociação” (Inácio, 2006, p. 2).

O segundo eixo diz respeito à dinâmica conflitiva e/ou cooperativa das relações entre os poderes. Palermo (2000) verifica essa dicotomia como a propensão ou não à governabilidade em termos institucionais. A literatura das *bases institucionais do presidencialismo de coalizão* negou que eventuais conflitos na condução dos assuntos públicos trariam problemas de natureza institucional, os quais legariam ao sistema político uma situação caótica ou de paralisia decisória, garantindo um ordenamento tal que torna o plenário da Câmara dos Deputados um *locus* previsível de decisões, na maioria das vezes, favorável ao Executivo, mas o avanço em relação ao primeiro eixo de análise tornou as relações mais complexas e demanda maior atenção aos atores e processos.

Dessa forma, “formar e manter governos de coalizão significa lidar com contextos complexos de barganha” (Inácio, 2006, p. 4), já que as ações de quem detém a máquina governamental têm consequências não

só para os seus interesses, mas também para todos os atores relevantes ao processo decisório e à propensão destes à adesão ou não ao governo, dependente dos ativos e interesses dos possíveis parceiros de coalizão, os *walk-away values* (Inácio, 2006; Batista, 2013). A cooperação depende, em última instância, de atratividade da própria ação do presidente e de sua disposição em conceder recursos, com uma métrica estratégica com base em suas possibilidades, interesses e informação sobre seus próprios parceiros de coalizão.

O que difere os eixos de análise, portanto, são — entre outras possibilidades — as demais variáveis intermitentes abordadas neste estudo: conflito e cooperação não só têm relação com os recursos mobilizados pelos atores, destacados pela literatura na distribuição do poder decisório do presidente para os partidos, mas também com os fatores contextuais originários da lógica de ação coletiva das coalizões: a disputa partidária, o cenário político e a natureza tanto da agenda como da política em pauta, que medeiam as negociações, assim como a moldura institucional. Os fatores contextuais também influenciam na tomada de decisão entre coordenar e presidir. A questão que fica, ao abordarmos esse eixo, é: quais são os limites às estratégias de coordenação do Executivo em relação às suas coalizões?

A coalizão depende de algumas condições para sua eficácia legislativa: “se (a) existem benefícios individuais que só podem ser obtidos por meio de ação coletiva, (b) se há diferentes meios de distribuir os benefícios decorrentes de ações desse tipo e (c) nenhum ator pode impor um determinado protocolo aos demais” (Inácio, 2006, p. 4-5).

Para além desse protocolo, Gomes (2012) indica alguns outros caminhos de fazer avançar a agenda da literatura, por um ponto de vista dos constrangimentos institu-

cionais, regimentais e das interações estratégicas do processo decisório:

Alguns aspectos metodológicos podem estar dificultando a percepção dos efetivos papéis dos poderes e da agenda discutida no Congresso. Merecem atenção as fragmentações nas análises relacionadas à seleção: a) dos atores (poucos estudos abordam os senadores); b) dos locais onde as decisões são tomadas (o plenário da Câmara tem sido privilegiado); c) dos tipos de proposições e de vias legislativas utilizadas (propostas de emenda à Constituição e projetos de lei complementar são pouco estudados); e, principalmente, d) da agenda efetivamente discutida no Congresso (geralmente tem sido desprezada a agenda dos parlamentares que não foi convertida em lei) (Gomes, 2012, p. 914).

Em primeiro lugar, do ponto de vista da organização do Poder Legislativo, “quando tratamos os legislativos bicamerais como se fossem unicamerais, subestimamos como os conflitos entre a Câmara e o Senado moldam as principais mudanças políticas” (Neiva, 2011, p. 183). Uma observação mais profunda do Senado foi deixada de lado pela geração das *bases institucionais do presidencialismo de coalizão*, por “não [parecer] desempenhar um papel autônomo como instância deliberativa, nem mesmo como casa revisora” (Figueiredo; Limongi, 1996 *apud* Neiva, 2011, p. 184). De fato, a Câmara dos Deputados, em tal enquadramento, apresenta-se com maior relevância, já que é a casa iniciadora dos projetos do Executivo e possui um trâmite legislativo numericamente mais elevado.

No entanto, o Senado brasileiro — assim como os latino-americanos de maneira geral, mas mesmo entre estes — apresenta-se como uma das Casas Legislativas supe-

riores com maior simetria e incongruência em relação à inferior (Neiva, 2011; Neiva; Soares, 2013). Simetria, pois a equivalência de poderes entre as casas é grande; e incongruência por conta da disparidade do número de membros e do processo eleitoral que os elegem (composição política). Portanto, a possibilidade de diferentes correlações de força e resultados é relevante. Para além de observar seus poderes em relação à Câmara, “é necessário verificar também a sua composição política, a distribuição dos partidos e de suas preferências” (Neiva, 2011, p. 185). Não podemos descartar também a rede de relações de cooperação, competição e conflito com o poder Executivo como mais uma instância decisória a qual este deve submeter suas propostas.

Quais são os determinantes da força e do comportamento dos atores do Senado, porém? Em relação à dinâmica negociativa da coalizão, os pressupostos do centralismo contingente aplicam-se por tratarem de bases partidárias e da coalizão como um todo em sua relação com a Presidência. Há certas particularidades, porém, relativas à composição política do Senado. O nível de consenso na casa é maior, e a informalidade das relações, já que o número de parlamentares é menor, apresenta-se com maior força. Dados reunidos por Neiva (2011, p. 189) demonstram que “os partidos são menos disciplinados e apresentam maior dispersão dos votos no Senado do que seus congêneres na Câmara”. Porém mais do que como atributo sistêmico de disciplina, chama a atenção a variação entre alguns partidos e destes entre as Casas. Enquanto o PT é o mais disciplinado em am-

bas as casas<sup>11</sup> (94,9% na Câmara e 92,6% no Senado), PDT e PMDB (atualmente MDB) apresentam-se como mais dispersos (89,6 e 84,9% na Câmara; e 86,2 e 76,4% no Senado, respectivamente). Em contrapartida, há diferença de quase 9% entre as casas no caso do PSDB (90% na Câmara e 81,7% no Senado). Neiva (2011, p. 193) destaca também a capacidade dos partidos “de mudarem repentinamente as estratégias de apoio e de oposição ao governo, com impressionante capacidade de coordenação de suas ações”. Essa dimensão do *timing* da política é essencial para a compreensão das agendas que se movem no processo decisório.

Uma discussão herdada do debate institucional que merece atenção nesse redesenho das relações Executivo-Legislativo se refere ao poder federativo, inscrito sobretudo nos governadores (Abrucio, 1994), e sua influência no comportamento dos parlamentares. Nas análises voltadas à Câmara, especulava-se que os governadores contariam com importantes recursos clientelísticos e de importante impulso às campanhas dos deputados, determinando em grande monta as decisões que os interessavam, a seus favores. Além de as análises de Figueiredo e Limongi terem demonstrado o comportamento majoritariamente partidário dos congressistas, muitas matérias importantes aprovadas desde 1988 atuaram no sentido oposto (Arretche, 2002), não havendo impedimento dessa monta.

O conteúdo federativo de algumas propostas *per se*, porém, muda o cálculo para o Executivo pela correlação de forças ser deslocada, assim como a relevância de considerar a casa que inicia algum projeto (Alemán;

---

11 Dados de Neiva (2011), de 1989 a 2008, considerando votações nominais na Câmara e no Senado. Há certa diferença no cálculo das duas Casas: enquanto a orientação do líder é mais central na Câmara, o menor número de parlamentares e a informalidade das relações do Senado fizeram com que o autor considerasse o próprio voto do líder partidário.

Calvo, 2007). A derrota da CPMF em 2007<sup>12</sup>, por exemplo, ocorreu no Senado, após aprovação na Câmara dos Deputados. Uma boa suposição nesse sentido é que o conteúdo federativo — na ótica da relevância do conteúdo das políticas, diferentemente da correlação feita na primeira geração de estudos — das propostas pode influenciar, mesmo que partidariamente, o comportamento dos congressistas, se considerarmos a coordenação bicameral das negociações e barganhas (Couto, no prelo).

Ainda sobre os atores, considerando que o Legislativo como um todo voltou a ser uma arena decisória relevante após 1988, o sistema de relação entre Estado e sociedade pôde se diversificar por um híbrido, que combina o prévio corporativismo de negociações centralizadas no Executivo com um pluralismo cada vez mais acentuado, permitindo a atuação de grupos de interesse diretamente no Legislativo (Santos, 2014, p. 9-10):

Dado este pluralismo crescente, o parlamento passa a ser *também* um espaço de atuação relevante. Contudo, evidências demonstram que esta forma atomizada não se apresenta como única, nem mesmo é predominante. O pluralismo, na verdade, convive lado a lado com negociações centralizadas no Executivo (fato típico do corporativismo). Esse hibridismo, portanto, caracteriza um complexo processo decisório que possibilita pensar na arena legislativa de duas formas. Ou como uma extensão da disputa no Executivo ou como caminho alternativo para a inclusão de temas de interesses específicos na agenda política. Este cenário exige dos interesses organizados estratégias de dois tipos.

A primeira é maximizar as vantagens da representação corporativista aliada às oportunidades da representação plural. A segunda é ampliar a mobilização de recursos no sentido de profissionalizar a atividade.

Ao inserir essa discussão na questão da distribuição do poder decisional, é possível encontrar evidências da pluralidade do jogo da produção parlamentar. “Se é verdade que o Executivo ‘domina’ com certa facilidade a agenda legislativa, deixando pouco espaço para interesses particularistas e paroquiais, é também verdade que os interesses organizados têm atuado cada vez mais no Legislativo” (Santos, 2014, p. 13). Se esse tipo de atuação vem se intensificando conforme os dados de cadastramento na Primeira Secretaria da Câmara dos Deputados (Santos, 2014), intensificando as discussões sobre a regulamentação do *lobby* no Brasil (Santos; Cunha, 2015), é sinal que “vale atuar nas Casas legislativas” (Santos, 2014, p. 13) e que tempo e dinheiro vêm sendo investidos “no monitoramento e nas ações de *lobby* junto aos congressistas” (Santos, 2014, p. 13).

Mancuso (2004) encontra evidências, por exemplo, da atuação da indústria e do empresariado no Congresso Nacional, na construção da agenda conhecida como *custo Brasil*. A própria constituição dessa agenda e a adoção dessa nomenclatura com seu conteúdo devem-se não apenas à citada abertura do parlamento, mas também a outra condição necessária e fundamental para a atuação de grupos de interesse: “O trabalho coletivo das organizações que representam os setores da indústria, coordenado pela [Confederação Nacional da Indústria] CNI, entidade de

---

12 PEC 50/2007 na Câmara, estudo de caso que baseou essa revisão bibliográfica em Couto (no prelo). A matéria, desde sua última renovação em 2003, mantinha diretamente relacionada a si debates de caráter federativo, com a proposta da divisão de suas receitas para os estados.

cúpula do setor” (Mancuso, 2004, p. 510). A CNI esforçou-se e alçou uma posição aglutinadora dos interesses e estruturou formas de atuação política para acompanhamento, análise, tomada de posição, orientação e pressão perante as proposições discutidas no Congresso Nacional.

Santos (2016) utiliza essas atestações para aferir a atuação na lógica de *rent-seeking* das organizações que possuem tal posição central, como a própria CNI, e seu impacto na produção legislativa brasileira. Tendo como elemento de ligação o financiamento de campanha, como descrito, esses atores buscam pelo potencial de influência econômica em obter benesses do Estado brasileiro.

Para além da lógica do *rent-seeking* desses grupos de interesse, em que esses grupos individualmente utilizariam de seu poder econômico para retirar benesses do Estado, Mancuso (2004, p. 514) defende:

não obstante a enorme fragmentação do empresariado industrial, e o impulso centrífugo desta fragmentação, pelo menos desde meados da década de 1990 a indústria vem realizando um grande trabalho coletivo para definir e defender uma posição comum em relação a propostas legislativas que tramitam no Poder Legislativo federal e cuja aprovação, reforma ou rejeição pode contribuir para a solução de problemas que afetam negativamente a competitividade de todo o segmento.

Apesar de não ser possível aferir uma conexão causal suficiente entre a atuação do grupo empresarial e as decisões legislativas, o grupo liderado pela CNI obteve dois terços de resultados favoráveis à sua agenda entre 1996 e 2003 (Mancuso, 2004, p. 524), entre projetos favoráveis aprovados e contrários rejeitados. O autor delega à afinidade do

setor com as versões finais de proposições de autoria do Poder Executivo grande parte do poder explicativo desse sucesso, legando também à sua proeminência na produção legislativa o encaminhamento da agenda. Algumas considerações em relação à divisão temática do sucesso do Executivo devem ser feitas a essa tese, mas o fato de o Executivo aglutiná-la possibilita enquadrá-la sob os pressupostos de um jogo complexo de produção legislativa, aqui proposto.

Jogo complexo que, ante essa literatura (Santos, 2014; Mancuso, 2004), possui ainda outro ângulo de análise, o da mencionada diversidade de ações de grupos de interesse — via corporativismo ou de forma mais plural pelo Legislativo — destacada por ambos os textos. Não devemos nos esquecer, porém, da observação de Santos (2016), ancorada em Mancuso (2004), em relação à não participação sistemática dos grupos de interesse não corporativos, servindo como atores *ad hoc* que, pela falta ou arranjo diferente de disponibilidade de recursos, atua de forma esporádica e difusa institucionalmente, muitas vezes se direcionando para outras estratégias, mais voltadas à esfera não institucional.

Apesar de não permitir a efetivação da tese da “deconstrução da ordem corporativista”, a diversidade de uma representação plural com, de um lado, as associações livres adentrando os espaços legislativos e, de outro, a representação sindical de interesses permanecendo ativa, pode ser atestada (Santos, 2014, p. 23).

Por fim, até mesmo os mecanismos de monitoramento são realizados nessa modalidade de acompanhamento de proposições legislativas, visto que os próprios órgãos do Executivo (ministérios, órgãos de controle e agências reguladoras) se inscrevem na Primeira Secretaria da Câmara dos Deputados para o acompanhamento de proposições

e não o fariam “se aquela arena não tivesse alguma relevância no processo decisório” (Santos, 2014, p. 28).

Quanto ao conteúdo das decisões nessa longa trajetória de, ao menos, 30 anos de funcionamento do sistema político advindo da redemocratização, algumas críticas têm sido feitas ao enquadramento das *bases institucionais*. Para além da diminuição com o tempo da taxa de sucesso do Executivo — chegando ao patamar de 62% no segundo mandato da presidente Dilma, quando agregada por mandato — e a estagnação da dominância (Pereira, 2017, p. 47-50), houve diminuição da dominância em leis não orçamentárias a partir de 2008 e um maior número de proposições tramitando em regime ordinário (Almeida, 2015, p. 47), sem “atalhos de agenda” — pedra de toque fundamental do enquadramento teórico da segunda geração de estudos. Em linhas gerais, a questão em voga é se o Executivo possui dominância e predominância em tudo que se discute no Parlamento, ou se essas estão restritas a seus poderes exclusivos ou ainda a um mecanismo pontual.

Santos (2016, p. 86) apresenta uma perspectiva crítica, unindo a percepção de uma divisão de trabalho entre os poderes Legislativo e Executivo e a atestação da influência econômica de grupos de interesse nas decisões legislativas. Segundo o autor,

observa-se que as normas que tratam de assuntos relacionados ao funcionamento do Estado têm a maior parte de sua proposição concentrada no Poder Executivo. É o que se observa, por exemplo, nas normas referentes a Direito Administrativo (56,4%), Finanças Públicas (82%) e Relações Internacionais (90,5%). Todas elas são típicas do funcionamento estatal e partem majoritariamente de

propostas do Poder Executivo. Nota-se também um equilíbrio entre a autoria dos Poderes Executivo e Legislativo nas leis que instituem ou alteram Programas Governamentais (50%), assim como na legislação trabalhista e previdenciária (50,5%).

Essa divisão, porém, sobretudo em relação à produção parlamentar, não se assemelha à perspectiva de Ames (2003) da produção paroquial de leis; trata-se, ao contrário, de uma divisão que sinaliza:

ao primeiro caberia a propositura de leis que instituem políticas públicas numa dimensão mais agregada ou abstrata (incluindo macroeconomia e políticas fiscais e tributárias), enquanto os membros do Poder Legislativo concentram-se em programas governamentais ou legislação mais pontuais, voltados para o atendimento de grupos sociais e à vida cotidiana do “cidadão médio” (Santos, 2016, p. 87-88).

Além do conteúdo, o tipo de proposição, analisado por Gomes (2012) na abordagem das *vias legislativas*, leva a tramitações distintas que constroem as estratégias pelas estruturas jurídica e legislativa do tema tratado e oferecem vias estratégicas distintas para que os atores atinjam seus objetivos. As análises anteriores priorizaram a via ordinária, composta de projetos de lei ordinários (PL), de medidas provisórias (MP) e do projeto de lei do Congresso Nacional (PLN), principalmente porque nessa arena os dois últimos instrumentos são de autoria exclusiva do Executivo, além do fato de os instrumentos que aceleram a tramitação serem mais facilmente aplicáveis.

Um desses mecanismos à disposição do presidente ainda não muito explorado pela

literatura para manejar o controle da pauta das Casas Legislativas é (ou foi<sup>13</sup>) o trancamento de pauta com base em MP não deliberadas, possibilitado pela reforma em 2001 (EC 32) desse instrumento. Segundo dados de Machiaveli (2009), entre 2002 e 2008, de 1.027 sessões na Câmara dos Deputados, apenas 380 tinham pautas desobstruídas. No Senado, entre 2005 e 2008, de 450 sessões deliberativas, apenas em 143 não houve qualquer óbice a votações por conta de MP. Cenários em que a oposição, ou grupos de parlamentares que possivelmente conseguem romper a barreira majoritária em algum tema relevante, podem instigar o presidente a usar tal mecanismo. Ainda conforme Machiaveli (2009), o trancamento de pauta possibilita ao governo um instrumento mais eficiente ainda por não ter que lidar com a negociação com líderes nas casas.

Ainda assim, a MP<sup>14</sup> mostra-se relevante por critérios de negociação e de estratégia da agenda do Executivo:

A chave para se entender por que uma política é proposta por meio de MP ou de PL são os diferentes processos legislativos destes instrumentos – especificamente, o fato de o primeiro não passar pelo sistema de comissões permanentes do Congresso. Para o Executivo, isso significa menor custo de transação, pois reduz a necessidade de negociação com os parlamentares individuais e com a oposição. Para os representantes do Legislativo, significa menor oportunidade para se informar sobre as consequências esperadas da política proposta. [...] Espere-se, assim, que a MP seja o instrumento

de proposição quando pelo menos uma das seguintes condições for observada: *i*) a política é pouco complexa; *ii*) a preferência do Executivo é suficientemente próxima da de uma maioria parlamentar, exceto quando a comissão com jurisdição sobre a matéria é alinhada com o Executivo ou o apoio popular do presidente é elevado; ou *iii*) uma maioria parlamentar tem urgência na votação da proposta (Almeida, 2014, p. 8).

Por uma perspectiva informacional, somada ao que foi citado anteriormente, as MP ainda podem ser estrategicamente utilizadas com o intuito de reduzir a incerteza decisória, visto que a mudança do *status quo* imediato antecipa consequências, resultados e reação de diversos atores. Nesse sentido, Almeida (2014) considera que a MP faz parte de um processo de delegação tácito de poder de iniciativa legal do Congresso ao Executivo, com tal motivação informacional.

Outras vias também devem ser trazidas à tona, como a via constitucional, cuja maioria qualificada e duas rodadas de aprovação em cada casa requeridas, além da impossibilidade de veto ou urgência presidencial, trazem mais constrangimentos ao governo. Na década de 1990, no governo Fernando Henrique Cardoso, uma série de reformas constitucionais foram levadas à frente, como a da previdência social, a da administração pública e a tributária. Melo (2002, p. 13) leva a cabo a análise das três, tentando entender “porque representam casos bastante distintos em termos de resultados de políticas”:

13 Em 2009, o trancamento passou a atingir apenas PL. Em 2017, decisão do Supremo Tribunal Federal, com o pedido de diversos parlamentares, preferiu que o trancamento de pauta só se dá para PL sobre temas passíveis de serem tratados por MP (Maia, 2016; Brasil, 2017).

14 Vale conferir, também, a crítica de Santos (2016) em relação ao uso excessivo de MP.

Como se sabe, a reforma tributária foi descontinuada pelo governo; a reforma da previdência perdeu grande parte do radicalismo com que foi apresentada, e foi aprovada parcialmente; enquanto a reforma administrativa foi aprovada na sua quase totalidade, embora a implementação tenha sido errática (Melo, 2002, p. 13).

Por conta de suas próprias características regimentais e, além disso, por razão de suas próprias características substantivas, destacando a centralidade de seus temas na grande agenda decisória brasileira, envolvendo as arenas eleitoral e a parlamentar, a dinâmica federativa e a alteração de contextos, e tendo como exemplo a alternância de poderes e a conseqüente alteração no *status* situação-oposição (Melo e Anastasia, 2005), as propostas de emenda à Constituição devem entrar com mais protagonismo nos estudos sobre o processo decisório e as relações entre os poderes Legislativo e Executivo.

### **Conclusão: o presidencialismo de coalizão revisitado, em teoria e método**

Passados 30 anos do sistema político desenhado pelos constituintes originais, o presidencialismo brasileiro ainda permanece um fenômeno a ser explorado. A atestação da previsibilidade de decisões favoráveis ao governo parece cada vez menos crível quando tem apenas a distribuição do poder decisório como lastro. Constituindo um jogo composto de diversos atores, arenas e interesses, a aproximação entre a floresta — o padrão cooperativo de relações entre o Executivo e o Legislativo —, desenhada pela segunda geração de estudos, e as árvores — casos que nos atinem à insuficiência dos mecanismos analíticos difundidos pelas *bases institucionais* — depende da modulação

entre técnicas quantitativas — extensamente utilizadas — e qualitativas, invertendo o mecanismo causal: é mister buscar as causas de desvios desse padrão (Couto, no prelo) e compreender seus melindres.

Acreditamos que diversificar os métodos pode auxiliar o processo de diversificação dos objetos e enfoques perceptíveis na terceira geração de estudos. Dessa forma, será possível compreender melhor os elementos contraditórios — sobretudo no eixo de centralização e descentralização do poder decisional — visíveis quando se coloca em perspectiva a trajetória dos estudos das relações entre Executivo e Legislativo no Brasil. O rigor metodológico e dos nexos causais é imprescindível, assim como o apontamento dos limites da escolha de desenho de pesquisa, ao respeitar o princípio de “considerar em que medida a estratégia concilia o tipo de pergunta que se pretende responder com a relação causal que subjaz a explicação a ser oferecida” (Silva, 2018, p. 22).

Já sabemos que cooperação e conflito dependem de diversos fatores — sobretudo institucionais, relativos ao processo decisório em si —, mas, ante o cenário turbulento dos últimos anos, é também necessário buscar novas fontes de explicações para a natureza dos acontecimentos. A consideração de atores, mecanismos e arenas antes deixados em segundo plano por um falso paralelismo iniciou tal processo, mas a dependência da trajetória das decisões acumuladas pede que diversas questões sejam mais bem analisadas — em relação às regras do jogo ou ao conteúdo das políticas, o mergulho no conteúdo das políticas aprovadas (ou rejeitadas) e a complementação com base em estudos de agenda (Mangialavori, 2014), além da ocorrência de choques externos ao jogo parlamentar institucional e diversas outras perspectivas, podem ser exploradas.



Pela complexidade analítica que requer um sistema complexo como o brasileiro, o protocolo de barganha é flexível e pode conter em si uma estrutura causal que não

dependa de uma condição suficiente, mas de diversas partes necessárias, que em seu conjunto sejam o bastante para a quebra do padrão cooperativo.

## Bibliografia

- ABRANCHES, S. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.
- ABRUCIO, F. L. **Os barões da Federação: o poder dos governadores no Brasil pós-autoritário**. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1994.
- ALEMÁN, E.; CALVO, E. Analyzing Legislative Success in Latin America: The Case of Democratic Argentina. *In*: O'DONNELL, G.; TULCHIN, J. S.; VARAS, A. (orgs.). **New Voices in the study of democracy in Latin America**. Washington, D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2007.
- ALMEIDA, A. **Informação, delegação e processo legislativo: a política das medidas provisórias**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2014. (Texto para Discussão.)
- ALMEIDA, A. Processo Legislativo: mudanças recentes e desafios. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 7, p. 45-50, 2015.
- AMES, B. **Os entraves da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2003.
- AMORIM NETO, O. Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. **Dados**, v. 43, n. 3, p. 479-519, 2000. <https://doi.org/10.1590/S0011-52582000000300003>
- ARRETICHE, M. Relações federativas nas políticas sociais. **Educação & Sociedade**, v. 23, n. 80, p. 25-48, 2002. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302002008000003>
- AVRITZER, L. **Impasses da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: José Olympio, 2016.
- BATISTA, M. O Poder no Executivo: explicações no presidencialismo, parlamentarismo e presidencialismo de coalizão. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 57, p. 127-155, 2016. <https://doi.org/10.1590/1678-987316245705>
- BATISTA, M. O poder no Executivo: uma análise do papel da Presidência e dos Ministérios no presidencialismo de coalizão brasileiro (1995-2010). **Opinião Pública**, v. 19, n. 2, p. 449-473, 2013. <https://doi.org/10.1590/S0104-62762013000200009>
- BATISTA, M. Taking Portfolios Difference Seriously: A Composite Measure Based on Policy, Office, and Budget in Brazil. **Brazilian Political Science Review**, v. 11, n. 1, 2017. <https://doi.org/10.1590/1981-382120170001000600>
- BECKMAN, M. N. **Pushing the Agenda: Presidential Leadership in U.S. Lawmaking, 1953–2004**. Nova York: Cambridge University Press, 2010.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. STF confirma que trancamento de pauta da Câmara por MPs não alcança todos os projetos. **Câmara dos Deputados**, 29 jun. 2017. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/537144-STF-CONFIRMA-QUE-TRANCAMENTO-DE-PAUTA-DA-CAMARA-POR-MPS-NAO-ALCANCA-TODOS-OS-PROJETOS.html>>. Acesso em: 20 jul. 2019.

- CHEIBUB, J. A.; LIMONGI, F. From conflict to coordination: Perspectives on the study of executive-legislative relations. **Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos**, v. 1, n. 1, p. 38-53, 2010. <http://dx.doi.org/10.12660/riελ.v1.n1.2010.4125>
- COUTO, E. A. **CPMF: vida e morte de um programa governamental**. (no prelo.)
- DINIZ, S. Interações entre os poderes executivo e legislativo no processo decisório: avaliando sucesso e fracasso presidencial. **Dados**, v. 48, n. 1, p. 333-369, 2005.
- FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. São Paulo: Editora FGV, 1999.
- FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária. **Dados**, v. 45, n. 2, p. 303-344, 2002. <https://doi.org/10.1590/S0011-52582002000200005>
- FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. In: RANULFO, C. (org.). **A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o Século 21**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2007. p. 25-32.
- FREITAS, A. M. de. **O presidencialismo da coalizão**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2016a.
- FREITAS, A. M. de. Unboxing the Active Role of the Legislative Power in Brazil. **Brazilian Political Science Review**, v. 10, n. 2, 2016b. <https://doi.org/10.1590/1981-38212016000200004>
- FREITAS, A. M. de; ARAUJO, V. Partidos, coalizões e influência sobre políticas públicas no Brasil: um jogo de arenas múltiplas e *payoffs* variados. In: ENCONTRO DA ABCP, 10., 2016, Belo Horizonte. **Anais [...]**. Belo Horizonte, 2016.
- GOMES, F. de B. C. Cooperação, Liderança e Impasse entre o Legislativo e o Executivo na Produção Legislativa do Congresso Nacional do Brasil. **Dados**, v. 55, n. 4, 2012. <https://doi.org/10.1590/S0011-52582012000400003>
- INÁCIO, M. Entre Presidir e Coordenar: presidência e gabinetes multipartidários no Brasil. In: CONGRESS OF THE LATIN AMERICAN POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION, 3., 2006. **Anais [...]**. Campinas: ALACIP, 2006. p. 1-29. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/264236998\\_Entre\\_presidir\\_e\\_coordenar\\_PresiPresid\\_e\\_Gabinetes\\_multipartidarios\\_no\\_Brasil](https://www.researchgate.net/publication/264236998_Entre_presidir_e_coordenar_PresiPresid_e_Gabinetes_multipartidarios_no_Brasil). Acesso em: 30 jul. 2017.
- INÁCIO, M.; REZENDE, D. Partidos legislativos e governo de coalizão: controle horizontal das políticas públicas. **Opinião Pública**, v. 21, n. 2, p. 296-335, 2015. <https://doi.org/10.1590/1807-01912015212296>
- LAMEIRÃO, C. A Casa Civil e a gestão da coordenação política governamental no presidencialismo de coalizão brasileiro, 1995-2010. **Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos**, v. 4, n. 1, 2015. <http://dx.doi.org/10.12660/riελ.v4.n1.2015.49204>
- LAMOUNIER, B. **Estrutura institucional e governabilidade na década de 1990**. O Brasil e as reformas políticas. Rio de Janeiro: José Olympio, 1992. p. 24-47.
- LIJPHART, A. **Modelos de democracia**. São Paulo: Planeta, 2003.
- LIMONGI, F. Estudos legislativos. In: MARTINS, C.; LESSA, R.; MARTINS, H. H. T. S. **Horizontes das Ciências Sociais no Brasil: Ciência Política**. São Paulo: Anpocs, 2010. p. 28-54.
- LIMONGI, F. **O poder executivo na constituição de 1988**. [S.l.: s.n., 2008]. Mimeografado. Disponível em: [https://www.academia.edu/14157387/O\\_Poder\\_Executivo\\_na\\_constituicao%20de%201988](https://www.academia.edu/14157387/O_Poder_Executivo_na_constituicao%20de%201988). Acesso em: 20 jul. 2017.

- LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. C. A crise atual e o debate institucional. **Novos Estudos-CEBRAP**, n. 109, p. 78-97, 2017. <https://doi.org/10.25091/s0101-3300201700030008>
- LINZ, J. J. The perils of presidentialism. **Journal of Democracy**, v. 1, n. 1, p. 51-69, 1990. <https://doi.org/10.1353/jod.1990.0011>
- LINZ, J. J.; LIJPHART, A.; VALENZUELA, A. **A opção parlamentarista**. São Paulo: IDESP, 1991.
- LINZ, J.; STEPAN, A. **A transição e consolidação da democracia**: a experiência do Sul da Europa e da América do Sul. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- MACHIAVELLI, F. **Medidas Provisórias**: os efeitos não antecipados da EC 32 nas relações entre Executivo e Legislativo. 2009. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.
- MAIA, L. M. **Do presidencialismo de coalizão ao parlamentarismo de ocasião**: as relações executivo-legislativo no governo Dilma Rousseff. 2016. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados/Cefor, Câmara dos Deputados, Distrito Federal, 2016.
- MAINWARING, S.; SHUGART, M. S. **Juan Linz, presidentialism, and democracy**: a critical appraisal. Estados Unidos: Helen Kellogg Institute for International Studies, 1993.
- MANCUSO, W. P. O *lobby* da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo. **Dados**, v. 47, n. 3, p. 505-547, 2004. <https://doi.org/10.1590/S0011-52582004000300003>
- MANGIALAVORI, L. Revisitando os estudos de agenda-setting, 40 anos depois. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, n. 74, p. 27-42, 2014.
- MELO, C. R.; ANASTASIA, F. A reforma da previdência em dois tempos. **Dados**, v. 48, n. 2, p. 301-332, 2005. <https://doi.org/10.1590/S0011-52582005000200003>
- MELO, M. A. **Reformas constitucionais no Brasil**: instituições políticas e processo decisório. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2002.
- MELO, M.; PEREIRA, C. **Making Brazil work**: checking the president in a multiparty system. Nova Iorque: Springer, 2013.
- NEIVA, P. R. Disciplina partidária e apoio ao governo no bicameralismo brasileiro. **Revista de Sociologia e Política**, v. 19, n. 39, p. 183-196, 2011. <https://doi.org/10.1590/S0104-44782011000200013>
- NEIVA, P. R. P.; SOARES, M. Senado brasileiro: casa federativa ou partidária? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 28, n. 81, p. 97-115, 2013. <https://doi.org/10.1590/S0102-69092013000100007>
- NICOLAU, J. O sistema eleitoral de lista aberta no Brasil. **Dados**, v. 49, n. 4, 2007. <https://doi.org/10.1590/S0011-52582006000400002>
- PALERMO, V. Brazilian Political Institutions: an Inconclusive Debate. **Brazilian Political Science Review**, São Paulo, v. 10, n. 2, 2016. <https://doi.org/10.1590/1981-38212016000200003>
- PALERMO, V. Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo. **Dados**, v. 43, n. 3, 2000. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582000000300004&lng=pt&ctlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582000000300004&lng=pt&ctlng=pt). Acesso em: 30 jul. 2017. <https://doi.org/10.1590/S0011-52582000000300004>
- PEREIRA, C. **Medindo a governabilidade no Brasil: o presidencialismo de coalizão nos governos FHC, Lula e Dilma**. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

- PEREIRA, C.; MUELLER, B. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. **Dados**, v. 45, n. 2, p. 265-301, 2002. <https://doi.org/10.1590/S0011-52582002000200004>
- PEREIRA, C.; MUELLER, B. Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. **Dados**, v. 46, n. 4, p. 735-771, 2003. <https://doi.org/10.1590/S0011-52582003000400004>
- PÉREZ-LIÑÁN, A. **Presidential impeachment and the new political instability in Latin America**. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2007.
- POWER, T. J. Optimism, pessimism, and coalitional presidentialism: Debating the institutional design of Brazilian democracy. **Bulletin of Latin American Research**, v. 29, n. 1, p. 18-33, 2010. <https://doi.org/10.1111/j.1470-9856.2009.00304.x>
- REZENDE, F. da C. A “nova metodologia qualitativa” e as condições essenciais de demarcação entre desenhos de pesquisa na ciência política comparada. **Política Hoje**, v. 20, n. 1, 2011a.
- RUDALEVIGE, A. **Managing the president’s program**: Presidential leadership and legislative policy formulation. Princeton: Princeton University Press, 2002.
- SANTOS, B. C. dos. **Interesses econômicos, representação política e produção legislativa no Brasil sob a ótica do financiamento de campanhas eleitorais**. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016.
- SANTOS, F. Governos de Coalizão no Sistema Presidencial: O Caso do Brasil sob a Égide da Constituição de 1988. *In*: AVELAR, L.; CINTRA, A. O. **Sistema político brasileiro**: uma introdução. São Paulo: Unesp, 2006.
- SANTOS, F.; ALMEIDA, A. Teoria informacional e a seleção de relatores na Câmara dos Deputados. **Dados**, v. 48, n. 4, p. 693-735, 2005. <https://doi.org/10.1590/S0011-52582005000400001>
- SANTOS, M. L. **Representação de interesses na arena legislativa: os grupos de pressão na Câmara dos Deputados (1983-2012)**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2014. (Texto para Discussão.)
- SANTOS, M. L.; CUNHA, L. **Percepções sobre a regulamentação do lobby no Brasil: convergências e divergências**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2015. (Texto para Discussão.)
- SANTOS, W. G. dos. **Sessenta e quatro**: anatomia da crise. São Paulo: Vértice, 1986.
- SILVA, G. P. Comparação, o caso e o presidencialismo de coalizão: o desarranjo metodológico que marca a ciência política brasileira. *In*: ENCONTRO ABCP, 11., 2018. **Anais** [...]. Curitiba: ABCP, 2018.
- SILVA, R. S.; ARAÚJO, S. M. V. G. Ainda vale a pena legislar: a atuação dos *agenda holders* no Congresso brasileiro. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 48, p. 19-50, 2013. <https://doi.org/10.1590/S0104-44782013000400002>
- SILVA, R. S.; ARAÚJO, S. M. V. G. **Apropriação da agenda do Legislativo**: como aferir esse fenômeno? Brasília: Centro de Estudos da Consultoria, 2010. v. 76. (Texto para Discussão.)

## Resumo

### *O presidencialismo de coalizão revisitado*

Qual o balanço possível a se fazer passados mais de 30 anos da Constituição de 1988 e do sistema político gerado com base nessa Carta, no que se refere às relações entre os Poderes Executivo e Legislativo e à operacionalização do processo decisório? Três gerações de estudos já se acumulam, estando a terceira em um promissor desenvolvimento, após *as bases institucionais do presidencialismo de coalizão* terem se consolidado perante o pessimismo da literatura comparada dos anos 1980 e 1990. A governabilidade se mantém como o pivô dos estudos da área, mas a hipótese sustentada neste artigo sugere que seus determinantes se multiplicam enquanto a concentração do poder decisional — variável explicativa característica da segunda geração — se mostra necessária, mas insuficiente, para abarcar toda a dinâmica do sistema político, assim como os métodos que difundiram e consolidaram *as bases institucionais*.

**Palavras-chave:** Relações executivo-legislativo; Presidencialismo de coalizão; Processo decisório; Estudos legislativos.

## Abstract

### *The coalitional presidentialism revisited*

What is the possible balance to be made more than 30 years after the 1988 Constitution and the political system generated from this Charter, regarding the relations between the Executive and Legislative powers and the operationalization of the decision-making process? Three generations of studies are already accumulating, the third being in a promising development, after *the institutional bases of coalition presidentialism* have consolidated in the face of the pessimism of the comparative literature of the 1980s and 1990s. Governance remains the pivot of studies in the area, but the hypothesis supported in this article suggests that its determinants multiply while the concentration of decisional power — explanatory variable characteristic of the second generation — is necessary but insufficient to encompass the entire dynamics of the political system; as well as the methods that disseminated and consolidated *the institutional bases*.

**Keywords:** Executive and legislative relations; Coalitional presidentialism; Decision-making process; Legislative studies.

## Résumé

### *Le présidentialisme de coalition revisité*

Quels sont les considérations possibles sur les relations entre l'Exécutif et le Législatif concernant l'opérationnalisation du processus décisionnel, 30 ans passés de la promulgation de la Constitution de 1988 et du système politique qui en résulte? Trois générations d'études ont déjà consolidé et accumulé des connaissances, et la troisième est en plein développement, après que *les bases institutionnelles du présidentialisme de coalition* se soient été consolidées devant le pessimisme de la bibliographie comparative des années 1980 et 1990. La gouvernabilité joue encore un rôle central pour les études dans ce domaine de recherche, mais l'hypothèse soutenue dans cet article est que ses facteurs déterminants se multiplient alors que la concentration du pouvoir décisionnel – variable centrale de la seconde génération – se montre nécessaire mais insuffisante pour englober toutes les dynamiques du système politique; autant que les méthodes qui ont diffusé et consolidé les *bases institutionnelles*.

**Mots-clés :** Relations entre l'Exécutif et le Législatif ; Présidentialisme de Coalition ; Processus Décisionnel ; Études Legislatives.