

ESPECIARIA

Cadernos de Ciências Humanas,
v. 22, ano 2025 | ISSNe: 2675-5432

A Constituição roteiriza os diálogos institucionais e os atores políticos improvisam: o presidencialismo de coalizão e suas máscaras

João Paulo Ocke de Freitas

Professor Assistente de Ciência Política no DFCH, Curso de Ciências Sociais da UESC. Desenvolve pesquisa em Pós-Doutorado, vinculado ao Laboratório Internacional de Investigação em Transjuridicidade (LABIRINT), no Centro de Ciências Jurídicas da UFPB. É Doutor em Ciência Política pela UFPE e Mestre em Ciências Sociais pela UFRN. Graduado em Ciências Sociais e em Direito pela UFPR; pós-graduado em Teoria Geral do Direito, em Direito Empresarial e Civil, e em Direito Material e Processual do Trabalho.
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5172-1412>.



Recebido em: 20/12/2024
Aprovado em: 24/03/2025
Publicado em: 08/04/2025

A Constituição roteiriza os diálogos institucionais e os atores políticos improvisam: o presidencialismo de coalizão e suas máscaras¹

João Paulo Ocke de Freitas²

Resumo

O presente artigo examina as complexidades concernentes ao presidencialismo de coalizão, tendo em vista a importância que assume o desenho constitucional do país para o dimensionamento da esfera pública e dos mecanismos de *accountability* direcionados aos órgãos da administração pública. O artigo mira os aspectos relativos à legitimidade dos agentes políticos diante das peculiaridades do funcionamento das instituições políticas, notadamente da relação entre os Poderes Executivo e

¹ O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001. Este artigo resultou de pesquisas cujos resultados foram incorporados à dissertação de Mestrado “O presidencialismo de coalizão diante do patrimonialismo e do contrato social da redemocratização”, defendida em 2018, na UFRN.

² Professor Assistente de Ciência Política no DFCH, Curso de Ciências Sociais da UESC. Desenvolve pesquisa em Pós-Doutorado, vinculado ao Laboratório Internacional de Investigação em Transjuridicidade (LABIRINT), no Centro de Ciências Jurídicas da UFPB. É Doutor em Ciência Política pela UFPE e Mestre em Ciências Sociais pela UFRN. Graduado em Ciências Sociais e em Direito pela UFPR; pós-graduado em Teoria Geral do Direito, em Direito Empresarial e Civil, e em Direito Material e Processual do Trabalho. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5172-1412>.

Legislativo. O presidencialismo de coalizão orienta a gestão pública e não está livre de questionamentos acerca de sua capacidade de aprimorar a democracia e garantir a legitimidade dos atores políticos. O presidencialismo de coalizão tece a teia que une as pontas do sistema político, disso decorrendo a necessidade de apontar as limitações, os desafios e as possibilidades impostas ou promovidas por esse desenho constitucional para o fortalecimento da democracia no Brasil.

PALAVRAS CHAVES: Presidencialismo de coalizão; Constituição Federal de 1988; *Accountability*; Legitimidade; Patrimonialismo.

Abstract

This article examines the complexities concerning coalitional presidentialism, before the importance of the country's constitutional design for the dimensioning of the public sphere and the accountability mechanisms directed to public administration bodies. The article focuses on aspects related to the legitimacy of political agents in view of the peculiarities of the functioning of political institutions, notably the relationship between the Executive and Legislative Powers. It is assumed that coalitional presidentialism guides public management and is not free from questions about its ability to improve democracy and guarantee the legitimacy of political actors. Coalitional presidentialism weaves the web that unites the ends of the political system resulting in the need to point out the limitations, challenges and possibilities imposed or promoted by this constitutional design for the strengthening of the democratic regime in Brazil.

KEYWORDS: Coalitional presidentialism; 1988 Federal Constitution; *Accountability*; Legitimacy; Patrimonialism.

Introdução

A “história filosófica do político”, entendida como um método proposto por Rosanvallon (2010), implica reconhecer o presidencialismo de coalizão como um problema “da” política para o qual a comunidade procura uma solução, tendo-se em vista que são dinâmicos os sistemas representativos que contribuem para conferir identidade específica à vida comunitária. Daí deve-se partir para a identificação da área “histórico-conceitual” que contempla o presidencialismo de coalizão, com vista à formulação de uma descrição historicamente situada da interação da realidade com a sua representação

Este artigo avalia a literatura que atribui ao presidencialismo de coalizão a capacidade de proporcionar estabilidade política (ou de, pelo menos, não gerar, necessariamente, conjunturas de crise) e confronta essa visão com a literatura que expressa a perspectiva que trata esse específico desenho institucional como um fator de instabilidade ou de garantia da sobrevivência de práticas que afetam negativamente a governabilidade. Advirta-se que identificar os cientistas sociais com cada uma dessas linhas não implica atribuir a eles uma posição peremptória e monolítica a respeito da atribuição da qualidade de estabilidade ou de instabilidade ao presidencialismo de coalizão.

1 A perspectiva de Sérgio Abranches

O conceito de “presidencialismo de coalizão” foi desenvolvido inicialmente pelo cientista político Abranches em artigo publicado em 1988. O autor, nesse artigo, diagnosticou uma grande heterogeneidade na estrutura social do país com a conseqüente expansão de demandas e conflitos sociais, que traduziam grandes desequilíbrios sociais e econômicos. Nesse contexto, o Estado não conseguia enfrentar as crises e administrar a diversidade e a complexidade da estrutura social, por força de uma

“inércia burocrático-orçamentária”. O desafio para o país, então, era, segundo Abranches, encontrar um arranjo institucional que permitisse ao Estado administrar eficientemente as pressões decorrentes da heterogeneidade do tecido social. Identificando as bases da tradição republicana do Brasil como sendo o presidencialismo, o federalismo, o bicameralismo, multipartidarismo e a representação proporcional, Abranches diagnosticou o Brasil como um caso único por combinar a proporcionalidade, o multipartidarismo e um Executivo com amplos poderes, organizado em grandes coalizões.

Abranches (2020) não vê sentido em ser rotulado de “pessimista” ou “otimista” por causa do seu artigo de 1988, mas, ao elaborar outro artigo, 13 anos depois, Abranches (2001) identificou elementos críticos na relação entre Executivo e Legislativo, relacionados com uma agenda de país emergente, com um desequilíbrio entre oferta e demanda de políticas públicas, além da permanência de um Executivo forte como ator político que, para governar, precisa compatibilizar alianças entre partidos rivais. O presidencialismo de coalizão teria, então, um arranjo complexo, ineficiente e instável. Daí que os problemas de gestão da coalizão poderiam levar à fragmentação, à paralisia decisória, a falhas continuadas de desempenho, à queda do apoio social ao governo e à diminuição da sua legitimidade, bem como a radicalizações e impasses, com riscos até mesmo de ruptura institucional.

Assim, a maior parte das coalizões é formada por “partidos de serviço” ou por suas facções, cuja maior preocupação é obter o máximo de benefícios para si próprios ou para as suas clientelas. A lógica que aí impera é a do “toma lá-dá-cá”. Todavia, os cargos valem enquanto servem para proporcionar acesso a recursos orçamentários, regulatórios e de influência. Em contextos política e economicamente adversos, a oferta de cargos por parte do Executivo pode não ter efeito agregador, ou seja, pode não contribuir para elevar a coalescência da base parlamentar do governo. No caso do presidencialismo

de coalizão, uma reforma ministerial, por exemplo, pode agravar uma crise política ao invés de constituir uma solução de reequilíbrio, ainda mais se o Executivo tiver rompido com o partido majoritário da coalizão ou com facções relevantes desse mesmo partido. (Abranches, 2003, 2014, 2015, [2016a]).

Entretanto, há importantes diferenças relativas à eficácia dos mecanismos de gestão da coalizão para a obtenção de estabilidade na governança e, por óbvio, a gestão possível de coalizões é limitada pelos resultados eleitorais, pelos regimentos internos das casas do Congresso, por rivalidades locais, estaduais e nacionais, por conflitos entre ideologias e posicionamentos programáticos, pela política interna dos partidos políticos e pela dinâmica própria das relações interpartidárias. (Abranches, 2003, 2015, 2016a).

De acordo com Abranches (2003, 2015), permanecem válidas as análises feitas há mais de 30 anos, tendo em conta que é típico da dinâmica macropolítica brasileira a presença de elementos institucionais recorrentes e desestabilizadores: as considerações a respeito da configuração partidária no Brasil devem mirar a raiz estrutural da fragmentação partidária, cuja base é a pluralidade social, regional, cultural e política do Brasil. Para não perder a legitimidade, o sistema político busca contemplar as aspirações das forças políticas heterogêneas mais relevantes presentes na sociedade e é disso que decorrem a formação de coalizões e as dificuldades do presidente para promover as negociações políticas que possibilitem a coordenação eficiente de demandas sociais e políticas.

O “dilema institucional brasileiro” decorre da necessidade de administrar o quadro heterogêneo do sistema político por meio de um ordenamento institucional capaz de reduzir disparidades, diminuir disfuncionalidades e integrar melhor a ordem social. Sem um “ordenamento de equilíbrio” persistem os riscos de crise de governabilidade, de conflitos e de rupturas institucionais. Nas avaliações mais sistematizadas e recentes acerca do

presidencialismo de coalizão, Abranches (2018, 2020) aponta alguns pontos críticos e disfuncionalidades do presidencialismo de coalizão no Brasil: a possibilidade de reeleição (com a elevação do custo da governabilidade no segundo mandato); as implicações dos conflitos entre o Executivo e o Legislativo; a hiperfragmentação partidária; o elevado custo das campanhas políticas; o excesso de concentração de poder fiscal, tributário e regulatório no governo federal; perda de qualidade das políticas públicas; inércia e desordem decisória nas áreas de educação e saúde pública; perda de densidade e de representatividade dos partidos e do sistema político; incentivos ao clientelismo; a corrupção partidário-empresarial; aumento do risco de politização do Judiciário; e o uso do impeachment como mecanismo para afastar presidentes enfraquecidos e impopulares.

2 Critérios para a identificação do presidencialismo de coalizão

2.1 O presidencialismo de coalizão num contexto de multipartidarismo

Segundo Fabiano Santos (1997), há duas estratégias básicas e complementares para formar e manter uma coalizão de apoio ao Executivo: a utilização da patronagem³ e o poder de agenda. Essa constatação pressupõe a autonomia relativa do Parlamento e a sua capacidade de participar da definição da agenda pública, tendo-se em vista que os políticos almejam otimizar o seu capital eleitoral.

³ Registre-se que Wanderley Guilherme dos Santos (2006) enxerga um drama meramente retórico na atitude de esgrimir distinções entre “patriarcalismo”, “patrimonialismo” e toda a nomenclatura daí derivada: “prebendarismo”, “cartorialismo”, “credencialismo”, “clientelismo”, “paternalismo”, “mandonismo”, “coronelismo”, “localismo”.

A questão que daí emerge deve ser relacionada com o multipartidarismo no Brasil, o que implica considerar que o peso parlamentar e eleitoral de um partido não encontra correspondência direta com o seu poder de barganha. Ainda assim, permanece relevante para os partidos ter acesso aos cargos no Executivo, que, afinal, alocam recursos públicos e regulam as atividades dos agentes econômicos e sociais. Então, os partidos devem preservar a coalizão para exercer poder. Sob esse aspecto, num contexto multipartidário, as coalizões de tipo programático tendem a não durar por muito tempo. Já numa coalizão vinculada ao controle de cargos, o que conta é o valor dos cargos, comparado com o valor que esses mesmos cargos assumiriam em coalizões alternativas. Entretanto, a dimensão do poder de agenda do Executivo exerce maior (ou menor) influência para a formação de uma coalizão mais (ou menos) programática.

Havendo baixa coesão partidária, o custo para obter essa informação aumenta, de tal forma que a patronagem pode adquirir um maior peso para que o Presidente conte com a fidelidade da coalizão, por meio de votos favoráveis disciplinados. Isso para que o Presidente evite a “viscosidade do Legislativo”, que se manifesta com o aumento da oposição parlamentar à agenda do chefe do Executivo.

2.2 A formação do ministério e a governabilidade no presidencialismo de coalizão⁴

O ministério e os outros cargos de escalões inferiores devem ser usados como moedas de troca pelo presidente, com o objetivo de montar a sua base de apoio no Parlamento? De que forma essa prática está relacionada

⁴ O conteúdo do subitem 2.2 foi objeto de discussão no Grupo de Pesquisa nº 36 (Sistemas democráticos em crise, constitucionalismo e sociedade), do X Congresso da Associação Brasileira de Pesquisadores em Sociologia do Direito - ABraSD (Recife-PE, 2019).

ao presidencialismo de coalizão e ao seu modelo de governança?

Note-se, de saída, que a montagem de coalizões governamentais pode até mesmo fortalecer os mecanismos de *cheks and balances*, porque o Legislativo encontraria mais elementos para conter ou controlar a ação do Executivo (Amorim Neto; Tafner, 2002). Além disso, governos de coalizão não são necessariamente mais eficazes do ponto de vista legislativo do que governos minoritários. Esses governos de minoria não resultam de “fracassos” inevitáveis do processo de formação de alianças. Afinal, o que torna as democracias presidencialistas mais vulneráveis pode ter pouco a ver com o processo de formação de coalizões (Cheibub; Przeworski; Saiegh, 2002).

Sob esse aspecto, Amorim Neto (2000) adverte que avaliar a montagem de uma coalizão implica considerar o número de partidos no ministério, as estratégias de cooptação e de negociação de partidos e de aliados, bem como os critérios de recrutamento de ministros. Nesse sentido, Amorim Neto (2006) demonstra a importância de equacionar a durabilidade e a estabilidade do ministério. Isso se dá por meio de uma alta taxa de coalescência, ou seja, por meio da maior proporcionalidade entre o peso parlamentar e a cota ministerial dos partidos políticos. A cota de partidos afeta a durabilidade do ministério e a taxa de coalescência afeta a estabilidade ministerial. O presidente busca, com isso, a disciplina legislativa de sua base aliada, isto é: uma unidade previsível da ação partidária parlamentar a favor da agenda do Executivo.

Quanto à questão da coordenação política, Amorim Neto (1994) admite que o caráter consociativo da democracia brasileira implica dispersão do poder institucional entre os atores políticos e, por isso, o ministério é tratado pelo presidente como moeda de troca para acomodar os partidos no Legislativo, de modo a garantir a aprovação das propostas legislativas por ele enviadas, sem reverses ou grandes percalços. Ademais, subjacente à necessidade de coordenar os conflitos de interesse da base parlamentar do

Executivo, Amorim Neto (1994) identifica uma indisciplina partidária no Parlamento, o que ampliaria o “efeito-incerteza” sentido pelo presidente, e incrementaria o dilema do presidente entre maximizar apoio político e minimizar concessões para não se enfraquecer politicamente.

Argelina Figueiredo e Fernando Limongi (2001) enfatizam a diferença entre disciplina e coesão partidária: a coesão está relacionada com o grau de homogeneidade das preferências dos parlamentares e a disciplina partidária depende da capacidade de mudança de atuação partidária com base na ameaça de aplicação de sanções ou em sua aplicação efetiva. Nesse sentido, Fabiano Santos (2002) demonstra que a legenda partidária é um ativo nas mãos dos parlamentares, que se servem do poder da legenda para barganhar mais vantajosamente com o Executivo: a delegação de poderes dos parlamentares para as lideranças partidárias implica a homogeneização das posições políticas partidárias, o que redundará, por sua vez, num maior poder de negociação dos parlamentares.

Contudo, estabilizar a coalizão não é tarefa simples, como assevera Mariana Batista (2013, 2016), por causa dos custos de transação presentes no dilema entre centralizar e delegar poderes. Tais custos são definidos com base nos problemas relacionados com o grau de confiança que o presidente deposita na burocracia, com os custos de obtenção de informação, o nível de urgência e de complexidade das propostas de políticas públicas, o nível de especialização dos quadros da burocracia e com o grau de proximidade ideológica do Parlamento em relação ao Executivo. E ainda é preciso levar em conta o grave problema do equilíbrio orçamentário do Estado.

De outro lado, Mariana Batista (2016) adverte que não basta montar um ministério obedecendo-se uma estrita regra de proporcionalidade entre o peso parlamentar e a cota ministerial dos partidos, porque também é preciso levar em conta a agenda e a atuação política dos próprios partidos e as expectativas específicas dos seus respectivos eleitores. Figueiredo e Limongi (2001) demonstram

que essa particularidade está relacionada ao elevado poder de barganha do Presidente, diante de um contexto de escassez de recursos que os parlamentares possam deslocar para os seus respectivos redutos eleitorais.

Nesse sentido, e tomando como base o governo de Fernando Henrique Cardoso, Amorim Neto (2003) destacou quatro aspectos da dinâmica da governabilidade no Brasil: o critério mais eficaz para o chefe do Executivo recrutar o ministério é o partidário; quanto maior a cooperação do Legislativo em relação ao Executivo, menor será a probabilidade de o Executivo recorrer a medidas legiferantes extraordinárias; a solidez da coalizão leva as matérias consensuais a serem votadas em plenário; e a maior consistência e eficiência da execução dos programas governamentais estão relacionadas ao menor grau de rotatividade dos ministros e à menor força obstrutiva da oposição ao governo.

Amorim Neto (2003) também chama a atenção para o fato de que, quanto mais bem definida a identidade programática do partido, menos personalista e conturbada tende a ser a competição eleitoral e mais equilibrada ou estável tende a ser a cooperação com o Executivo. E Carlos Pereira, Frederico Bertholini e Samuel Pessôa (2016) enfatizam que a política no Brasil orbita os interesses dos parlamentares (e não a ideologia programática dos partidos políticos), o que não garante que os projetos e políticas públicas do Executivo sejam aprovados e implementados. Assim, a gerência da coalizão adquire grande importância num contexto multipartidário, de tal forma que o presidente pode atuar no “atacado” (por meio da distribuição de benefícios coletivos) ou no “varejo” (por meio da distribuição de benefícios privados). A estratégia do “varejo” implica maior custo da governabilidade, porque comumente é aplicada para o caso de coalizões mais heterogêneas e em que há maior centralização de poderes.

Diante desses desafios, importa saber que a gestão da coalizão pode ser mensurada. De acordo com Carlos Pereira, Frederico Bertholini e Samuel Pessôa (2016), essa

medição ocorre com base nos seguintes índices: o Índice de Heterogeneidade Ideológica da coalizão (obtido por meio de *surveys* com os próprios parlamentares), o Índice de Coalescência do Ministério (grau de proporcionalidade entre a cota partidária de ministérios e o número de cadeiras ocupadas pelos partidos da aliança); o Índice de Custo de Governo – ICG (número de ministérios, valor monetário da execução de emendas elaboradas pelos parlamentares da coalizão e os gastos dos ministérios ocupados pelos partidos aliados), e, por fim, o Índice de Necessidade de Coalizão (obtido pela multiplicação do tamanho relativo do partido do presidente no Parlamento pelo número efetivo de partidos).

De todo modo, cabe reconhecer que o equilíbrio do presidencialismo de coalizão no Brasil é sempre dinâmico: “Não existe piloto automático institucional no presidencialismo brasileiro. Isso nos leva inevitavelmente a uma discussão sobre estilos, estratégias e o espaço da decisão presidencial” (Bertholini; Pereira, 2017, p. 536).

3 O presidencialismo de coalizão e a governabilidade: a ênfase na instabilidade

3.1 A democracia consociativa do Brasil e o clientelismo como estratégia

Um aspecto central na análise do presidencialismo de coalizão e que afeta diretamente a questão da sua potencial instabilidade é o que diz respeito à sua incapacidade de garantir governabilidade ao sistema político. Nesse campo, destaca-se a perspectiva de Bolívar Lamounier (1991) que enfatiza a proximidade orgânica entre o funcionamento do presidencialismo de coalizão, o multipartidarismo e o ambiente institucional favorável para práticas clientelistas.

O Brasil apresenta um modelo consociativo (ou consensual) exacerbado, marcado por uma fragmentação

das forças políticas, por uma multiplicidade de pontos de acesso ao poder, e por uma tendência à formação de bloqueios multilaterais (Lijphart, 2008). Contudo, Lamou-nier não acata a tese de que a democracia consociativa seja o melhor caminho para o Brasil, na medida em que esse modelo implica tornar a representação proporcional como base de seu próprio funcionamento, juntamente com o pluripartidarismo, o federalismo, o bicameralismo e a valorização representativa de minorias. Na sua visão, a democracia consociativa, dada a especificidade da desigualdade social no país, dificulta a agregação de interesses, amplia o clientelismo e não contribui para garantir a eficácia decisória do sistema político.

Complementarmente, Renato Lessa (2011a, 2011b) vê o presidencialismo de coalizão como uma espécie de álibi teórico para escamotear a postura predadora de parlamentares e o estelionato eleitoral, vistos como resíduos indesejáveis das democracias contemporâneas. Por isso, Renato Lessa denominou de “presidencialismo de animação” o Executivo sob o comando de Lula, que tinha habilidade para fabricar conjunturas, e desconfiava do que ele mesmo chamou de “presidencialismo de gestão” da presidente Dilma, ainda no início do primeiro mandato.

Além disso, Lessa não vê com otimismo coalizões que não contam com a contribuição substantiva das legendas que as integram, mas que estão condicionadas apenas pela necessidade de acomodar aliados para obter votos favoráveis. O resultado dessa configuração é que o governo fica o tempo todo submetido a chantagens, a uma “lógica mafiosa” ou “de sabotagem”, que expressa certo padrão de ocupação da esfera pública. Esse padrão acaba por admitir as práticas de divisão de butim e de vazamentos de informações. Assim, o próprio governo tende a definir um “cordão sanitário”, que delimita o espaço passível de ser predado para garantir a base parlamentar de apoio e o espaço que deve ser mais bem preservado para realizar a tarefa de governar – essa situação fundamenta uma “cultura da coalizão”.

3.2 A permanente instabilidade do presidencialismo de coalizão no Brasil

De acordo com o professor Barry Ames (2003), o Executivo, no Brasil, tende a se utilizar de práticas clientelistas e de patronagem para obter o apoio do Legislativo, porque o Executivo não conta com maiorias parlamentares e depende de deputados que buscam satisfazer os próprios interesses, que buscam retornos eleitorais imediatos, diante de horizontes estreitos.

Como se não bastasse esse cenário, Barry Ames inclui no seu diagnóstico o fato de o eleitorado demonstrar bastante insatisfação com o desempenho do governo: as instituições políticas brasileiras criam constantes crises de governabilidade porque funcionam mal, o que implica carrear benefícios para os membros do aparelho estatal, para políticos e funcionários públicos, e não necessariamente para atender exclusivamente a elite econômica do país, sendo, ademais, extremamente difícil a implementação de políticas que alterem o *status quo* porque as instituições políticas do Brasil estimulam os políticos a maximizar ganhos pessoais, a beneficiar seus redutos eleitorais restritos ou seus financiadores políticos.

A principal causa da dificuldade de implementação de políticas inovadoras no Brasil é, para Barry Ames (2003), o excesso de *veto-players*, atores (indivíduos, partidos, facções ou grupos) com poder de obstruir mudanças e manter o *status quo*, cuja presença é inerente à estrutura institucional do país. O contexto institucional do Brasil é, em boa medida, traduzido por Barry Ames como eivado de práticas perniciosas de troca de favores, baseada na distribuição de convênios de obras públicas e nomeações fundadas em interesses políticos; de *pork barrel*, visto como nomeação de aliados para cargos burocráticos e provisão de bens públicos individualizados ou geograficamente específicos; e de patronagem, como sinônimo de empreguismo.

Nesse contexto, Barry Ames (2003) atribui o voto disciplinado dos parlamentares às pressões exercidas pelo eleitorado, à insegurança eleitoral e às práticas clientelistas. Daí Barry Ames (2003) lançar mão da expressão “balão de ensaio” para designar a estimativa realizada pelo presidente de provável aprovação ou rejeição de um dado projeto no Parlamento: a rejeição a um dado projeto pode levar o Executivo a desistir de enviar ao Legislativo um projeto formal. Portanto, para Barry Ames, não é adequado medir o sucesso dos presidentes por meio do exame de votações nominais porque não se consideram os custos das não-decisões e os custos da busca de apoio parlamentar – o processo de negociações envolve distribuição de benefícios clientelistas e modificações nas propostas formuladas originalmente pelo Executivo. Além disso, as votações nominais não constituem o único tipo de decisão congressual e, ademais, a agenda legislativa dos presidentes não revela o impacto das não-decisões.

3.3 O “presidencialismo de colisão” e o governo Bolsonaro como um “bagaço de 1964”

No governo de Jair Bolsonaro, circulou a tese de que esteve em vigência (pelo menos até junho de 2020) um “presidencialismo de colisão”, diante dos vários e constantes conflitos promovidos pelo presidente contra os Poderes Legislativo e Judiciário (Bacha, 2019; Serra, 2019).

Fato é que a expressão “presidencialismo de colisão” foi utilizada, em 2015, num artigo escrito por Eduardo Portella para caracterizar como “corrupta” a dinâmica política no Brasil, fundada no que ele denominou “democracia de consumo”. Mas não é raro encontrar analistas que salientam o caráter disruptivo do governo Bolsonaro. O próprio Abranches (2020) inclui Jair Bolsonaro no rol dos “governantes incidentais”:

Lideranças ou governantes incidentais são aqueles que jamais chegariam ao poder em circunstâncias

normais e eleições-padrão. Saem da periferia ou de fora da política para o centro do poder. Conquistam o governo em função de um conjunto imprevisto e ir-reprodutível de fatores. Passam, mas não sem causar danos significativos na institucionalidade democrática, na sociabilidade e na qualidade da governança. O pior legado desses governos casuais é que contribuem para agravar o desencanto com a democracia, pioram a governança e elevam os riscos de crises mais sérias de governabilidade nos períodos subsequentes. (Abranches, 2020, p. 168-169).

A partir de junho de 2020, parece ter havido uma inflexão no governo de Jair Bolsonaro, no sentido de diminuir o alto grau de confronto em relação aos demais Poderes da República, com o intuito de ampliar as bases do diálogo e do consenso para obter apoio para a implementação da agenda do Executivo. Ainda é cedo para assegurar que essa mudança será consistente, persistente e duradoura (capaz de perdurar, inclusive, num eventual segundo mandato de Jair Bolsonaro).

Mas algumas relevantes questões sobre a dinâmica do modelo político brasileiro certamente sobreviverão: quais as condições, os critérios e os instrumentos mobilizados pelo chefe do Executivo para dialogar, negociar e construir consensos?

Para Abranches (2020), a superação dos desajustamentos políticos ou do estresse institucional depende do protagonismo dos “viabilizadores cívicos” (os que apoiam o republicanismo democrático e estão dispostos a lutar em sua defesa) em detrimento dos “viabilizadores cínicos” (os que admitem que o governante é desleal e autoritário, mas que ele pode ser contido).

4 A coalizão como estratégia de conciliação

Marcos Nobre (2013) aborda o tema da governabilidade inserindo-o num contexto político-partidário que possui uma lógica peculiar, construída a partir da

redemocratização. Para tanto, ao descrever o sistema político, rejeita o uso da expressão “presidencialismo de coalizão” e prefere usar a expressão “condomínio pemedebista”. Isso porque, a primeira expressão daria a entender que a cultura política no Brasil é mais democrática do que de fato é. Nobre diagnostica que o pemedebismo, diante da democracia consociativa, agregou interesses, instrumentalizou o clientelismo e garantiu a eficácia decisória, tendo feito o país avançar no campo do social-desenvolvimentismo ao incorporar à agenda política a questão distributiva, o problema da preservação do meio ambiente e o combate à corrupção.

Ainda que não se deva confundir, de forma simplista e mecânica, o pemedebismo com o MDB⁵, cabe reconhecer que foi o MDB que moldou e consolidou a prática pemedebista, a partir da década de 1980. Segundo Nobre, o pemedebismo é uma forma de blindagem do sistema político contra a sociedade ou contra a pressão de forças de transformação social e constitui até mesmo uma cultura política fundante do próprio processo de redemocratização.

Na esteira dessa blindagem, após o impeachment de Collor, houve o “acordo da governabilidade”, baseado na crença de que, para governar, era preciso a formação de grandes maiorias suprapartidárias. A partir daí foram se consolidando os elementos fundamentais do pemedebismo, tais como o governismo, a formação de supermaiorias legislativas, um funcionamento segundo um sistema hierarquizado de vetos e de contornos de vetos, a manutenção da correlação de forças existente, e a não permissão de enfrentamento público e aberto com opositores (exceto se tal enfrentamento proporcionar mais espaço no governo ou mais dividendos eleitorais).

A visão de Nobre a respeito do pemedebismo, portanto, é a de que a especial configuração que as coalizões

⁵ Em 2018, o TSE aprovou a mudança do nome e da sigla do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) para Movimento Democrático Brasileiro (MDB).

assumiram no Brasil não redundaram, propriamente, em estabilidade e tenderam a reproduzir mecanismos de poder que favoreceram oligarquias políticas, ainda que não tenham impedido, completamente, avanços sociais importantes. Na verdade, as transformações sociais só teriam ocorrido na medida em que permitiram a preservação, ao máximo, do *status quo* – daí o diagnóstico de Nobre denominado de “imobilismo em movimento” para caracterizar a política brasileira pós-redemocratização.

5 O presidencialismo de coalizão e a governabilidade: a ênfase na estabilidade

5.1 A legitimidade política da interação do Executivo com o Legislativo

Entre as abordagens que não veem o presidencialismo de coalizão como fator de crise de governabilidade ou de instabilidade destaca-se a de Limongi (2006), que, inclusive, recusa o caráter de originalidade ao conceito de “presidencialismo de coalizão” para descrever o sistema político brasileiro, rejeita os juízos negativos relacionados a esse específico desenho institucional, e equipara o funcionamento do presidencialismo de coalizão do Brasil ao que ocorre em outras democracias contemporâneas avançadas ou consolidadas.

Numa primeira visada, foi a Constituição de 1988 que atribuiu ao Executivo um grande poder de agenda legislativa, possibilitando ao presidente alcançar apoio para a implementação de sua agenda política, com base em sólido apoio partidário. O resultado desse desenho é a elevada margem de sucesso do Executivo, considerando o critério de matérias aprovadas durante o mandato do presidente que as apresentou. Nesse contexto, Limongi (2006) ressalta que as características do modelo político brasileiro decorrem mais do desenho institucional do que de eventuais peculiaridades pessoais dos líderes políticos.

Limongi (2006) adianta que o Executivo é bem-sucedido na arena legislativa porque conta com apoio de uma coalizão partidária, em que os parlamentares tendem a seguir as orientações de voto do líder do governo. O mais importante nesse cenário é que os líderes garantem a previsibilidade dos votos da bancada sob o seu comando e, no Brasil, os dados empíricos confirmam que o presidente raramente é derrotado nas votações do Congresso. Ocorre que os parlamentares respondem aos seus eleitores e pautam as suas relações com o Executivo com base na forma como obtêm votos, diante de um eleitorado competitivo e predominantemente urbano, ou seja, não há elementos empíricos para sustentar a tese de que a competição eleitoral no Brasil é viciada a ponto de tornar desqualificada a representação. Afinal, o mandato do presidente da República é tão legítimo quanto o da maioria parlamentar com a qual ele negocia.

Em tese, as condições institucionais que tendem a favorecer a governabilidade em regimes multipartidários presidenciais são as seguintes: um Executivo forte que diminua os efeitos deletérios da fragmentação partidária e forme coalizões com base em poderes obtidos por delegação num ambiente de competição política; recursos estratégicos negociados entre Executivo-Legislativo que beneficiem ambos os lados; um Legislativo capaz de controlar e fiscalizar o Executivo e servir como agente estabilizador no processo decisório; a existência de instituições independentes de verificação e controle; e a atuação de meios de comunicação livres e diversificados. O presidencialismo de coalizão num contexto multipartidário está longe de ser um desenho institucional ideal, porém é possível concluir que esse modelo tem alcançado um bom desempenho em países com altos índices de desigualdade e de heterogeneidade social. De fato, é um regime que pode ser ameaçado por práticas clientelistas e corrupção, mas quando funciona num ambiente marcado por competição política e é dotado de fortes instituições autônomas, o clientelismo e a corrupção tendem a não

encontrar amparo para tomar conta do processo decisório. (Pereira; Melo, 2012).

Para corroborar essa afirmação, pode-se partir da média do número de partidos no Congresso que revela o grau de concentração ou de fragmentação do poder no Parlamento. Essa média é obtida pela divisão entre o número de partidos existentes e o número de cadeiras no Congresso conquistadas por cada um dos partidos. Contudo, o aumento da fragmentação partidária, por si só, não leva instabilidade para a coalizão; é preciso considerar que, nesse caso, decisivas são as escolhas de gestão feitas pela presidência. Importa, então, o desenho da coalizão, o número de partidos que a integram e o grau de diversidade ideológica entre os parceiros e a forma de compartilhar poder e recursos. (Pereira; Bertholini; Pessôa, 2016).

Mariana Batista (2014) é incisiva ao afirmar, considerados os dados empíricos de 1990 até 2010, que o Executivo consegue controlar a agenda legislativa, não há entraves frequentes entre os Poderes, a governabilidade do país não esteve ameaçada e o presidencialismo forte e o multipartidarismo, ao invés de serem fatores de crises políticas, constituem fatores de bom desempenho governamental. Dessa forma, a relação entre o Executivo e os parlamentares e entre estes e os eleitores está associada ao fato de que os partidos políticos são fracos na arena eleitoral, mas fortes na arena legislativa, por causa da centralização do processo decisório, que incentiva a cooperação partidária. Tal comportamento dos parlamentares, marcado por individualismo na arena eleitoral e por cooperação na arena legislativa, implica um equilíbrio dinâmico, que depende da habilidade do presidente e dos líderes para manter a coalizão. Essa posição defendida por Mariana Batista se distancia, portanto, da posição de Limongi (2006) já exposta, segundo a qual, do ponto de vista da produção legislativa, o sucesso dos presidentes que governaram após a Constituição de 1988 decorre mais da estrutura institucional do país do que das suas próprias qualidades pessoais.

Assim, tendo como objetos de análise o processo decisório no Congresso Nacional entre 1995 e 1998 e o seu impacto no comportamento parlamentar e no desempenho governamental, asseveram Figueiredo e Limongi (2001) o sucesso do Executivo na aprovação de sua agenda legislativa; o comportamento disciplinado dos parlamentares; o amplo apoio partidário obtido pelos governos pós-1988. Também afirmam que o Congresso não é uma instância de veto à agenda do Executivo, que o presidente da República maneja instrumentos indutores da cooperação dos parlamentares, que o Executivo exerce um controle tal sobre o Legislativo que cria incentivos para que os parlamentares apoiem a agenda do governo, e que os partidos políticos desempenham importante papel no Legislativo, com elevado índice de disciplina partidária.

A estabilidade do presidencialismo de coalizão advém, fundamentalmente, da disciplina partidária, que não é necessariamente gerada na arena eleitoral porque a conexão entre o candidato e o eleitor, que garante o “voto pessoal” ao parlamentar, decorre das políticas distributivistas, acessíveis na arena decisória. Todavia, a centralização da agenda legislativa impede que essa estratégia seja dominante, já que a agenda é controlada pelo Executivo e pelos líderes partidários de tal forma que reduz as chances de ação individual ou oportunista por parte dos parlamentares.

Portanto, Figueiredo e Limongi (2001) avançam para demonstrar que são interdependentes o protagonismo legislativo do Executivo, o padrão centralizado dos trabalhos legislativos e a disciplina partidária. Já que os parlamentares não encontram incentivos no arcabouço institucional para fazer valer os seus interesses particularistas, então, a melhor estratégia para obter recursos é votar de forma disciplinada, tendo-se em vista o amplo controle que o Executivo exerce sobre o acesso à patronagem, mas, enfatize-se, os poderes legislativos do presidente não são apenas meios para vencer as resistências

do Legislativo, mas também são meios que incidem sobre as próprias preferências dos parlamentares.

Assim, para esses autores, nas barganhas entre o Executivo e o Legislativo, é incorreta a imagem segundo a qual os parlamentares são o lado forte, com poder para chantagear um Executivo frágil. Não é possível adotar a premissa de que os parlamentares sempre ajam visando obter benefícios privados por meio da dilapidação do Estado; deve-se considerar também o interesse dos parlamentares pelo sucesso das políticas governamentais e pela repercussão pública de suas próprias ações. Vale dizer que os ganhos são maiores quando os parlamentares se organizam num partido e são capazes de coordenar a sua ação, resolvendo o problema de ação coletiva que enfrentam, porém, ainda que os interesses dos parlamentares não sejam altruístas ou ideologicamente motivados, eles precisam aderir à linha partidária para serem prestigiados nas barganhas políticas, isto é, devem agir como membros de um grupo. Daí a importância do papel dos líderes partidários, que fazem a intermediação do Executivo e do Legislativo.

5.2 O presidencialismo entre a coalizão e os mecanismos de *accountability*

Outros dados postos por Marcus Melo (2010) na equação que tenta resolver ou reduzir as imperfeições do sistema político são os que tratam da relação Executivo-Legislativo do ponto de vista do abuso e da concentração de poder e dos ganhos de eficiência. Os parlamentares delegam poderes ao Executivo, com o qual tendem a permanecer aliados, por força de uma determinada estrutura de incentivos, sem contar que a atuação isolada dos parlamentares não é suficiente para retaliar ou ameaçar o poder do presidente. A exceção a esse estado de coisas ocorre quando a oposição tem chances reais de chegar ao poder, sendo a competição política o elemento que pode elucidar se há ou não uma hegemonia presidencial sobre o sistema político.

No caso do Brasil, fica claro que a discussão em torno do abuso de poder está associada à formatação do presidencialismo de coalizão. Daí, quando o manejo da coalizão é unilateral, a estrutura de incentivos mobilizáveis pelo Executivo tende a enfraquecer os controles horizontais e verticais e impulsiona os parlamentares para apoiar o presidente. Se o multipartidarismo tende a reduzir os poderes presidenciais, o fato é que, no interior da coalizão do governo, não há incentivos para o controle sobre o Executivo. Marcus Melo (2017) reconhece, então, que a formação de coalizões pode enfraquecer o Legislativo diante do Executivo.

Nesse diapasão, ainda de acordo com Marcus Melo (2017), a instabilidade ou a crise política pode decorrer do fortalecimento (e não da falência) das instituições e a desconfiança dos cidadãos em relação à democracia representativa pode resultar do aprimoramento da vida democrática. Ou seja, uma abordagem hiperinstitucionalista tenderia a atribuir à própria mecânica do presidencialismo de coalizão uma causa intrínseca da instabilidade política. Contudo, no Brasil, as instituições de controle foram aprimoradas, de tal forma que os mecanismos de *accountability* dirigidos ao Executivo ganharam robustez.

Com base nas considerações de Marcus Melo (2017), é possível inferir que a instabilidade pode atingir segmentos específicos do aparato burocrático, mas o funcionamento global das instituições pode encontrar-se solidamente fundado numa específica ordem institucional em processo de aperfeiçoamento. Assim é que o Poder Judiciário passou a arbitrar os conflitos entre o Executivo e o Legislativo, resolvendo, em boa medida, o denominado (por Abranches) “dilema institucional brasileiro”.

Afinal, Marcus Melo (2017) revela um otimismo mitigado em relação ao presidencialismo de coalizão no Brasil, já que, por exemplo, reconhece que pode haver assimetrias entre *accountability* e representatividade na gestão de coalizões, tendo em vista que a incorporação

ampliada de forças políticas no governo pode implicar uma menor nitidez nos processos de responsabilização específica dos agentes políticos.

5.3 O Executivo como ator político coletivo e o Legislativo como parte da coalizão

É preciso enfrentar a questão de se o presidencialismo de coalizão contribui para a diminuição da qualidade da democracia. José Álvaro Moisés (2011) entende que é preciso identificar até que ponto o funcionamento do presidencialismo de coalizão afeta negativamente a qualidade da democracia, e entende também que o poder de agenda do Executivo limita a capacidade de iniciativa do Legislativo; que os poderes presidenciais e o processo decisório do Congresso Nacional causam baixo desempenho dos mecanismos de accountability horizontal; e que o presidencialismo de coalizão funciona de tal forma que dirime a competição partidária, ao mesmo tempo em que promove a contraposição entre a coalizão majoritária e uma oposição diluída, incapaz de exercitar o princípio do contraditório num contexto genuinamente democrático de competição por recursos e pela formulação de políticas públicas.

Para solucionar esse problema de alta relevância, Andréa Freitas (2016) considera o Poder Executivo como um ator político coletivo que não deve ser confundido com a figura do presidente da República. De outro lado, o Congresso não deve ser visto como um amontado de parlamentares com capacidade meramente reativa, desinteressados em apresentar e dar suporte às políticas públicas.

A ideia a ser defendida é a de que a formação da coalizão de governo consagra a divisão de Poderes e de responsabilização pelas políticas formuladas e implementadas. Dessa forma, a coalizão é a forma assumida pelo presidencialismo e a condição para a efetividade do presidencialismo. O concurso de uma maioria é a própria

condição para a aprovação de projetos de lei, ainda que gere maiores ou menores tensões que também estão presentes em qualquer sistema de governo. É o que ocorre com partidos que, ao integrarem uma coalizão, tentam colher os maiores benefícios possíveis com as medidas que forem aprovadas e imputarem aos demais partidos da coalizão os custos decorrentes da aprovação dessas mesmas medidas.

Para Andréa Freitas (2016), não há elementos que confirmem que os políticos aderem à coalizão apenas para obter cargos ou para garantir as suas respectivas reeleições e assevera que o Legislativo não é um poder meramente reativo ou concorrente em relação ao Executivo, interferindo os parlamentares ativamente no processo decisório, de tal maneira que o processo decisório é coordenado pelos partidos políticos, isto é: a agenda política não é um resultado unívoco do Executivo, mas um resultado coordenado dos partidos que integram a coalizão.

Tanto o Executivo como os partidos políticos têm o objetivo de aprovar políticas e isso implica que a ocupação de cargos e a influência sobre políticas caminham juntas para definir a coordenação da ação coletiva no Parlamento e da relação entre Executivo e Legislativo. Há evidências de que o Legislativo influencia significativamente o processo decisório, até porque os parlamentares dependem da aprovação de uma dada agenda para ocuparem os cargos políticos. Esses são fatores que permitem afirmar a existência de uma coalizão governamental, em que partidos políticos integram o Executivo e dividem a responsabilidade de gerir a agenda política. Há, portanto, um acordo interpartidário e intrapartidário (envolvendo os líderes e os demais membros) e não simplesmente imposição da agenda do Executivo aos parlamentares. (FREITAS, 2016).

Nesse sentido, não há conflito na relação entre Executivo e Legislativo porque a implementação da agenda política resulta das articulações dos membros da coalizão que integra os dois Poderes. O Legislativo é a arena

privilegiada para a deliberação de projetos que envolve membros da coalizão, da oposição e da sociedade civil, tendo em vista a construção de um consenso majoritário. Inclusive, as alterações que podem ocorrer nos projetos de iniciativa do Executivo resultam de preferências construídas coletivamente. Andréa Freitas (2016) enfatiza a tese de que a agenda do Executivo não é imposta ao Legislativo e nem é com este incompatível, na medida em que o processo de produção das leis é fruto da ação coordenada de partidos políticos que transmudam a agenda do Executivo em agenda de uma maioria, que é, afinal, composta pelo conjunto dos partidos que compõem o Executivo e o Legislativo.

A coalizão, portanto, também não implica uma restrição ao poder presidencial, mas sim à forma que este assume. A coalizão é o que torna efetivo esse poder. A agenda política expressa nas propostas enviadas pelo Executivo deixa de ser do presidente e passa a ser da coalizão. Dito de outra forma: presidentes formam coalizões porque antecipam a impossibilidade de aprovar qualquer projeto de lei sem o concurso de uma maioria.

6 Conclusão

Este artigo examinou duas perspectivas analíticas, segundo as quais i- o presidencialismo de coalizão reforça práticas governamentais de natureza patrimonialista e promove a instabilidade política, e ii- o desenho constitucional do presidencialismo de coalizão não promove, necessariamente, insegurança no sistema político.

O presidencialismo de coalizão, como um específico desenho institucional, exerce impacto sobre o desenvolvimento socioeconômico do país. As conquistas alcançadas pelo contrato social da redemocratização, definido com base nas inovações introduzidas pela Constituição de 1988, dependeram da forma como se estrutura e se organiza o presidencialismo de coalizão. Não restam dúvidas de que

o presidencialismo de coalizão pode ser aperfeiçoado, inclusive para suprimir práticas patrimonialistas: a própria Constituição de 1988 traz o roteiro para promover os necessários aperfeiçoamentos. Registre-se também que, sobre o texto constitucional (e na vigência do presidencialismo de coalizão), ergueu-se todo um aparato judicial capaz de controlar eficazmente os agentes públicos e que a democracia está consolidada. A Constituição de 1988 não está intrinsecamente condenada a promover o patrimonialismo por meio do presidencialismo de coalizão.

A formação de coalizões pode ser efetivada com boa governança, de tal forma que a “vida ordinária das instituições”, no dizer de Rosanvallon (2010), enriqueça a esfera “da” política. Mas um dilema não trivial subsiste: com vistas a garantir uma governança mais qualificada, o melhor é aperfeiçoar o presidencialismo de coalizão com base na mecânica do próprio presidencialismo de coalizão vigente ou o mais adequado é subverter as regras do presidencialismo de coalizão vigente para aperfeiçoá-lo (ou suprimi-lo)?

O exame do presidencialismo de coalizão pode fundamentar posições que veem uma baixa propensão à ampliação da legitimidade política de partidos e instituições e que o parlamentarismo, por exemplo, seria a melhor alternativa para conferir maior legitimidade para as instituições tradicionais da política. Entretanto, o presidencialismo de coalizão não assume uma única configuração possível, e uma análise sobre o presidencialismo de coalizão não poderia deixar de lado os aspectos concernentes à interação da Constituição, do processo decisório, das políticas públicas, da burocracia estatal, da governabilidade e do comportamento dos atores políticos. Tal constatação não inviabiliza a compreensão de que o processo político é dinâmico, não está fundado em mecanismos fixos e lineares e que, portanto, mudanças nas regras do jogo institucional podem ser bem encaminhadas.

Se, por um lado, o sistema judicial exerce a sua legítima função de, inclusive, evitar o arbítrio do Executivo

(que, de fato, pelos termos da Constituição de 1988, tem elevado poder de agenda), por outro lado, o sistema judicial atua politicamente quando defende medidas que interferem sobremaneira nos mecanismos estabelecidos de exercício do poder; busca legitimar os próprios interesses ou projetos por meio da obtenção de apoio para além da esfera estritamente burocrática, pauta a sua atuação pelas reações da opinião pública e dos agentes políticos; e até mesmo elabora políticas públicas com o objetivo de combater a corrupção e a impunidade, agindo, para tanto, nas instâncias decisórias de negociação política e de convencimento. Todavia, resta evidente que os atores políticos se viram forçados a incorporar as ações do sistema judicial na equação que define a competição político-eleitoral e partidária. Isso não é necessariamente ruim: o sistema de *checks and balances* deve funcionar para o bem da democracia.

O ataque sistemático e agressivo à lógica da formação de coalizões e de construção de consensos estressa a democracia, mas, ao mesmo tempo, desperta a vocação de uma democracia consolidada e com instituições funcionais: a vocação para resistir, conter e controlar os ímpetos autoritários e anticonstitucionais dos agentes políticos. Portanto, para além da mera retórica, a “crise do presidencialismo de coalizão” pode ser mais uma oportunidade para a democracia brasileira demonstrar a sua razão de existir, bem como a sua força e a vitalidade da Constituição.

Enfim, para desempenhar seus respectivos papéis no enredo do presidencialismo de coalizão, os atores políticos usam máscaras diversas, porque o espetáculo pode se aproximar da comédia, do drama, da tragédia e pode até aludir à farsa e ao absurdo. O importante é que os improvisos dos atores não têm sido capazes de desatinar o espetáculo: o roteiro escrito na Constituição de 1988 é bom porque, entre percalços mais (ou menos) graves, tem viabilizado o exercício do republicanismo democrático.

Referências bibliográficas

Abranches, S. (1988). Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, 31(1), 5-34.

Abranches, S. (2001). A democracia brasileira vai bem, mas requer cuidados: proposições sobre a democracia brasileira e o presidencialismo de coalizão. *Estudos e pesquisas*, INAE - Instituto Nacional de Altos Estudos, 5, 1-18.

Abranches, S. (2003). Presidencialismo de coalizão e crise de governança. In: J. A. G. Tavares. (Org.). *O sistema partidário na consolidação da democracia brasileira* (pp. 75-82). Instituto Teotônio Vilela.

Abranches, S. (2014). Os ciclos do presidencialismo de coalizão. *Ecopolítica ensaios*. https://www.academia.edu/6411308/Os_Ciclos_do_Presidencialismo_de_Coaliz%C3%A3

Abranches, S. (2015). Crises políticas no presidencialismo de coalizão. *Ecopolítica ensaios*. https://www.academia.edu/19768666/Crisis_pol%C3%ADticas_no_presidencialismo_de_coaliz%C3%A3o

Abranches, S. (2016a). O ciclo de fuga no presidencialismo de coalizão e as decisões críticas da conjuntura. *Plurale em site*. <http://www.plurale.com.br/site/noticias-detalhes.php?cod=14854&codSecao=5>

Abranches, S. (2016b). O consenso impossível e o agravamento da crise no presidencialismo de coalizão. *Ecopolítica ensaios*. https://www.academia.edu/24535552/Consenso_impossivel_e_aprofundamento_da_crise_do_presidencialismo_de_coaliz%C3%A3o

Abranches, S. (2018). *Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*. Companhia das Letras.

Abranches, S. (2020). *O tempo dos governantes incidentais*. Companhia das Letras.

Ames, B. (2003). *Os entraves da democracia no Brasil*. FGV.

Amorim Neto, O. (1994). Formação de gabinetes presidenciais no Brasil: coalizão *versus* cooptação. *Nova Economia*, 4(1), 9-34.

Amorim Neto, O. (2000). Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. *Dados*, 43(3), 479-519. <https://doi.org/10.1590/S0011-52582000000300003>

Amorim Neto, O. (2003). O presidencialismo de coalizão revisitado: novos dilemas, velhos problemas. In: J. A. G. Tavares (Org.). *O sistema partidário na consolidação da democracia brasileira*. (pp. 83-98). Instituto Teotônio Vilela.

Amorim Neto, O. (2006). *Presidencialismo e governabilidade nas Américas*. FGV, Konrad Adenauer Stiftung,

Amorim Neto, O.; Tafner, P. (2002). Governos de coalizão e mecanismos de alarme de incêndio no controle legislativo das Medidas Provisórias. *Dados*, 45(1), 5-38. <https://doi.org/10.1590/S0011-52582002000100001>

Bacha, E. (2019, 30 de junho). Políticos nos viam como mágicos, diz Edmar Bacha da equipe do Plano Real. *Veja Negócios*. Economia. <https://veja.abril.com.br/economia/politicos-nos-viam-como-magicos-diz-edmar-bacha-da-equipe-do-plano-real/>

Batista, M. (2013). O poder no Executivo: uma análise do papel da presidência e dos ministérios no presidencialismo de coalizão brasileiro (1995-2010). *Opinião pública*, 19(2), 449-473.

Batista, M. (2014). *O mistério dos ministérios: a governança da coalizão no presidencialismo brasileiro*. Tese de Doutorado. Universidade Federal de Pernambuco. <http://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/12073>

Batista, M. (2016). O poder no Executivo: explicações no presidencialismo, parlamentarismo e presidencialismo de coalizão. *Revista de Sociologia e Política*, 24(57), 127-155. <https://doi.org/10.1590/1678-987316245705>

Bertholini, F.; Pereira, C. (2017). Pagando o preço de governar: custos de gerência de coalizão no presidencialismo brasileiro. *Revista de Administração Pública*, 51(4), 528-550. <https://doi.org/10.1590/0034-7612154969>

Cheibub, J. A.; Przeworski, A.; Saiegh, S. (2002). Governos de coalizão nas democracias presidencialistas e parlamentares. *Dados*, 45(2), 187-218. <https://doi.org/10.1590/S0011-52582002000200001>

Figueiredo, A. C.; Limongi, F. (2001). *Executivo e legislativo na nova ordem constitucional*. FGV.

Freitas, A. (2016). *O presidencialismo da coalizão*. Fundação Konrad Adenauer.

Lamounier, B. (1991). Parlamentarismo, sistema eleitoral e governabilidade. *Nova Economia*, 2(2), 9-25.

Lessa, R. (2011a). Da animação à gestão. *Laboratório de Estudos Hum(e)anos - UFF*. <http://estudoshumeanos.com/2011/04/04/da-animacao-a-gestao/>

Lessa, R. (2011b, 30 de outubro). “Quem faz a faxina é a lógica mafiosa”, diz cientista político. *Folha de S. Paulo*. Poder.

Lijphart, A. (2008). *Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*. Civilização Brasileira.

Limongi, F. (2006). A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. *Novos estudos - CEBRAP*, 76, 17-41. <https://doi.org/10.1590/S0101-33002006000300002>

Melo, M. A. (2010). Controle do Poder Executivo e presidencialismo de coalizão. *Cadernos ASLEGIS*, 40, 55-77.

Melo, M. A. (2017). A *malaise* política no Brasil: causas reais e imaginárias. *Journal of Democracy*, 6 (2), 69-95.

Moisés, J. A. (2011). O desempenho do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão (1995-2006). In: J. A. Moisés (Org.). *O papel do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão* (pp. 7-29). Konrad Adenauer Stiftung.

Nobre, M. (2013). *Imobilismo em movimento: da abertura democrática ao governo Dilma*. Companhia das Letras.

Pereira, C. (2017, 29 de outubro). Temer é o presidente mais eficiente na relação com o Congresso desde 1995. *Folha de S. Paulo*. Ilustríssima.

Pereira, C.; Bertholini, F.; Pessoa, S. (2016, 09 de outubro). Métricas para o presidencialismo multipartidário. *Folha de S. Paulo*. Ilustríssima.

Pereira, C.; Melo, M. A. (2012). The surprising success of multi-party presidentialism. *Journal of Democracy*, 23(3), 156-170.

Portella, E. (2015, 05 de novembro). Presidencialismo de colisão. *Folha de S. Paulo*. Tendências/Debates.

Rosanvallon, P. (2010). *Por uma história do político*. Alameda.

Santos, F. (1997). Patronagem e poder de agenda na política brasileira. *Dados*, Rio de Janeiro, 40 (3), 465-491. <https://doi.org/10.1590/S0011-52581997000300007>

Santos, F. (2002). Partidos e comissões no presidencialismo de coalizão. *Dados*, 45 (2), 237-264. <https://doi.org/10.1590/S0011-52582002000200003>

Santos, W. G. dos. (2006). *O ex-Leviatã brasileiro: do voto disperso ao clientelismo concentrado*. Civilização Brasileira.

Serra, J. (2019, 26 de dezembro). Presidencialismo de colisão x parlamentarismo. *Estado de S. Paulo*. Opinião.