# PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO E OS DESAFIOS DA GOVERNABILIDADE NO BRASIL

## *COALITIONAL PRESIDENTIALISM AND THE CHALLENGES OF GOVERNABILITY IN BRAZIL*

Luis Lima Verde Sobrinho*

***RESUMO:*** *O artigo tem por objetivo examinar o instituto do presidencialismo de coalizão; apresentar o modelo brasileiro à luz da relação entre Executivo e Legislativo; e traçar as semelhanças quanto ao que ocorre nos sistemas parlamentaristas multipartidários. Coalizão partidária é instituto típico dos sistemas de governo parlamentaristas que adotam a fórmula eleitoral proporcional no momento de transformar votos populares em cadeiras legislativas, prevalecendo, por isso, o multipartidarismo, com baixa probabilidade de apenas um partido conquistar mais da metade do parlamento e sozinho eleger o chefe de governo e nomear os ministros auxiliares. A utilização do mecanismo de coalizão no sistema presidencialista teria sido uma inovação brasileira. Parece inegável que tal fórmula eleva sobremaneira os custos da governabilidade, pois o governo precisa formar e manter uma maioria, enquanto no parlamentarismo de coalizão, uma maioria, arregimentada internamente no parlamento pelos próprios partidos, é que forma e mantém o governo.*
***Palavras-chave:*** *Brasil. Presidencialismo. Coalizão. Multipartidarismo. Parlamentarismo.*

***ABSTRACT:*** *This article aims to examine the institute of coalitional presidentialism; to present the Brazilian model based on the relationship between Executive and Legislative Powers; and to establish the similarities related to what happens in multiparty parliamentary systems. Party coalition is a typical institute of parliamentary systems that adopt the proportional electoral formula when transforming popular votes into legislative seats, prevailing, because of this, the multipartyism, with a low probability that only one party conquer more than half of the parliament and alone elect the prime minister and appoint auxiliary ministers. The use of the coalition mechanism in the presidential system would have been a Brazilian innovation. It seems undeniable that this formula raises too much the costs of governability, because the government needs to form and maintain a majority, whereas in coalitional parliamentarism, a majority, regimented internally in parliament by the parties themselves, forms and maintains the government.*
***Keywords:*** *Brazil. Presidentialism. Coalition. Multipartyism. Parliamentarism.*

## 1 INTRODUÇÃO

Coalizão partidária é instituto típico dos sistemas de governo parlamentaristas que adotam a fórmula eleitoral proporcional no momento de transformar votos populares em cadeiras legislativas, prevalecendo, por isso, o multipartidarismo, com baixa probabilidade de apenas um partido

* Universidade de Fortaleza (Unifor), Programa de Pós-Graduação em Direito, Doutorado em Direito Constitucional, Fortaleza, CE, Brasil.
https://orcid.org/0000-0001-8542-9161

conquistar mais da metade do parlamento e sozinho eleger o chefe de governo e nomear os ministros auxiliares. O objetivo da coalizão é congregar partidos políticos suficientes para formarem maioria segura na assembleia, de modo a constituir o gabinete executivo e apoiá-lo. A utilização do mecanismo de coalizão no sistema presidencialista teria sido uma inovação brasileira, a partir da redemocratização inaugurada em 1985 e da reabertura do pluripartidarismo.

A expressão "presidencialismo de coalizão" é de autoria de Sérgio Abranches (1988), utilizada em artigo publicado ainda durante os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte. Algum tempo depois, sobretudo a partir da definição do sistema de governo brasileiro no plebiscito de 1993, o referido trabalho pioneiro inspirou uma série de estudos sobre o tema. Tal modelo, diga-se de partida, contrapõe-se àquilo que Sérgio Antônio Ferreira Victor (2015, p. 91) denomina de "presidencialismo tradicional, majoritário e bipartidário", como é o caso do existente nos Estados Unidos da América.

Dessarte, os objetivos deste artigo científico são examinar o instituto do presidencialismo de coalizão; apresentar a configuração do modelo brasileiro à luz da relação entre os Poderes Executivo e Legislativo; e traçar as semelhanças quanto ao que ocorre nos sistemas parlamentaristas multipartidários.

A pesquisa é do tipo bibliográfica, pois explica o problema com base em referências teóricas; pura quanto ao resultado, porquanto tem por finalidade aumentar o conhecimento do pesquisador, sem implicar transformação da realidade; de natureza qualitativa, dado o caráter subjetivo do ensaio; explicativa no que atine aos fins, na medida em que identifica os fatores que determinam ou contribuem para a ocorrência de fenômenos; e dedutiva no que toca ao método utilizado, partindo de enunciados gerais para chegar a conclusões particulares.

## **2 DISCUSSÃO:** CARACTERÍSTICAS DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO BRASILEIRO E O QUE O APROXIMA DOS SISTEMAS PARLAMENTARISTAS MULTIPARTIDÁRIOS

No artigo "Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro", Abranches (1988, p. 5) começa por tratar da heterogeneidade e pluralidade de interesses da sociedade brasileira, observando a existência de um fracionamento da estrutura de classes, "que determina a multiplicação de demandas setoriais competitivas e a exacerbação de conflitos, em múltiplas configurações, cortando, horizontal e verticalmente, as fronteiras da estratificação social".

Essa mesma pluralidade estaria presente nos objetivos, papel e atribuições do Estado, ensejando matrizes extremamente diferenciadas de

demandas e expectativas em relação às ações do poder público, que se traduzem na acumulação de privilégios por parte dos grupos com maior poder de pressão, no constante desequilíbrio entre fontes de receita e pautas de despesa, bem assim no grave conflito sobre as prioridades e as orientações do gasto público. Segundo Abranches (1988, p. 6), "a multiplicação de demandas exacerba a tendência histórica de intervenção ampliada do Estado […], beneficiando diferentes clientelas". Esse estado de coisas produziria um resultado aparentemente contraditório, consistente na limitação progressiva da capacidade de ação governamental. Por ter que atender às demandas de muitos segmentos, o Estado acabaria não correspondendo às expectativas de nenhum deles (ABRANCHES, 1988).

Dentro do conjunto das chamadas "nações plurais", divididas por poderosas clivagens regionais e culturais, o Brasil se diferenciaria por dois fatores: por apresentar um grau extremamente elevado de heterogeneidade econômica, social, política e cultural; e também por não haver homogeneidade sequer no âmbito dos próprios blocos setoriais que demandam ações estatais. Por isso, aponta Abraches (1988, p. 7): "as forças do progresso atingem desigualmente esta malha díspar, determinando ritmos diversos e conjunturas estruturalmente diferenciadas", ocasionando "transbordamentos incontroláveis de insatisfações e frustrações, que reduzem drasticamente os limites de sua legitimidade".

O efeito dessa heterogeneidade geradora de instabilidade social, política e econômica seria a fragmentação na composição das forças políticas representadas no Congresso Nacional e a agenda inflacionada de problemas e demandas impostas ao Executivo, fazendo surgir, não raro, atritos institucionais entre os Poderes Legislativo e Executivo que levam à paralisia política do país. "O conflito entre o Executivo e o Legislativo tem sido elemento historicamente crítico para a estabilidade democrática no Brasil", relembra Abranches (1988, p. 7-8), arrematando que "o dilema institucional brasileiro define-se pela necessidade de se encontrar um ordenamento institucional suficientemente eficiente para agregar e processar as pressões derivadas desse quadro heterogêneo".

Todavia, contrariamente ao que professavam os estudiosos da época, a Assembleia Nacional Constituinte manteve praticamente inalterado o arcabouço institucional anterior. Foi mantido o presidencialismo (confirmado pelo plebiscito de 1993), e a legislação eleitoral não sofreu mudanças substanciais, prevalecendo o sistema eleitoral proporcional de lista aberta para o preenchimento das cadeiras legislativas, excetuando-se aquelas destinadas ao Senado da República (FIGUEIREDO, LIMONGI, 1999, p. 19; VICTOR, 2015, p. 88). A novidade óbvia foi a restauração do pluripartidarismo, em substituição ao bipartidarismo forçado pela ditadura militar sepultada em 1985.

O que caracterizaria, portanto, o presidencialismo de coalizão brasileiro seria, especificamente, a combinação do modelo presidencialista com o sistema de representação proporcional de lista aberta e o multipartidarismo. É aí que se revela a natureza singular do regime adotado no Brasil. A esse traço peculiar da institucionalidade concreta brasileira, "à falta de melhor nome", Abranches (1988, p. 21-22) chamou "presidencialismo de coalizão", ressaltando que a distinção se faz fundamentalmente entre um "presidencialismo imperial", baseado na independência entre os poderes[1], se não na hegemonia do Executivo, e um "presidencialismo mitigado" pelo controle parlamentar sobre o gabinete, sendo este último formado a partir de grandes coalizões. O Brasil teria, então, retornado ao conjunto das nações democráticas na condição de único caso de presidencialismo de coalizão (ABRANCHES, 1988, p. 22).

Otávio Piva (2010, p. 26), citando estudo realizado pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro – Iuperj, observa que, a partir do início dos anos 1990, o presidencialismo de coalizão passou a ser bastante difundido na América do Sul. Referido estudo revelou que, durante a década de 1990, somente a Argentina não montou governos de coalizão. Por sua vez, Brasil, Bolívia, Chile, Colômbia e Uruguai praticaram nesse período governos que se poderiam denominar de coalizão.

Abranches (1988, p. 27) aponta que a formação de coalizões envolve três momentos típicos. Primeiro, a constituição da aliança eleitoral, que demanda negociações em torno de diretivas programáticas básicas, geralmente amplas, e de princípios a serem observados na composição do eventual governo. Segundo, após a vitória nas urnas, a constituição desse governo, momento no qual predomina a disputa por cargos e a celebração de compromissos relativos a um programa mínimo, ainda bastante genérico. Por último, quando da posse, a transformação da aliança em coalizão efetivamente governante, "quando emerge, com toda força, o problema da formulação da agenda real de políticas, positiva e substantiva, e das condições de sua implementação".

Por outro lado, o mesmo Abranches (1988, p. 30) aduz que a coalizão pode romper-se de duas maneiras: "pelo abandono dos parceiros menores, situação na qual o presidente passa a contar apenas com seu partido; ou pelo rompimento do presidente com seu partido, que o deixa em solitário convívio com partidos minoritários e a cujos quadros é estranho". As duas situações resultam, em grau variável, no enfraquecimento do governante e no acirramento das relações entre Executivo e Legislativo.

[1] No presidencialismo estadunidense, uma das cláusulas de independência entre os poderes consiste no princípio da inacumulabilidade de cargos, que diz respeito à impossibilidade de o membro de um poder exercer as funções de outro poder. Tal a razão pela qual, por exemplo, parlamentares norte-americanos estão impedidos de exercer cargos no Poder Executivo (VICTOR, 2015, p. 80).

A respeito das determinantes institucionais da durabilidade das coalizões presidencialistas, alguns autores já enfrentaram a discussão e apontaram variáveis a partir de análises empíricas de países que adotam esse modelo. Para Deheza (1998), os governos majoritários de um só partido são mais duráveis do que os governos de coalizão e os governos minoritários. Altman (2000) observa que nos governos de coalizão, quanto mais proporcional seja a distribuição de cargos entre partidos, maior a durabilidade; quanto maior seja a distância ideológica entre os partidos da coalizão e o presidente, menor durabilidade terá a coalizão; quanto menor seja o tempo que resta para finalizar o mandato, menor a durabilidade da coalizão. Segundo Kellam (2004), as coalizões com partidos localistas ou regionalistas são menos duráveis do que as coalizões com partidos de alcance nacional; os governos de coalizão presidencialistas de países federados são menos duráveis do que as coalizões em países unitários; quanto maior o grau de polarização ideológica no congresso, menor a durabilidade da coalizão. Amorim Neto (2005) sustenta que os governos majoritários de um só partido são mais duráveis do que os gabinetes de coalizão e que os governos minoritários; os gabinetes, quanto maior grau de partidarismo apresentem, mais duráveis serão; os gabinetes em países onde o congresso pode censurar os ministros são mais duráveis do que os gabinetes de países sem essa prerrogativa; o grau de proporcionalidade da coalizão não é uma variável significativa; por fim, Chasquetti (2001) indica que as coalizões são menos duráveis quanto menor seja o tempo restante para o término do mandato; as coalizões mínimas são menos duráveis do que as amplas ou sobredimensionadas; o grau de proporcionalidade da coalizão não é uma variável importante.

O presidencialismo de coalizão, por conseguinte, caracteriza-se por um quadro multipartidário, resultante do sistema eleitoral proporcional de listas abertas, combinado com um presidencialismo forte, detentor de poderes legislativos relevantes, controlador da formação e manutenção da coalizão do governo (VICTOR, 2015, p. 153). Tal fórmula convive, naturalmente, com processos de negociação e conflito, nos quais os partidos da coalizão se enfrentam em manobras para obter cargos e influência decisória. A manutenção da coalizão depende decisivamente do desempenho do governo em administrar os acordos e compromissos selados na aliança. Mais que do peso da oposição, o destino do governo depende – sobretudo em grandes coalizões – da habilidade do presidente e de seus auxiliares em evitar que as divisões internas determinem a ruptura da aliança (ABRANCHES, 1988, p. 27-29).

Em qualquer coalizão, e quanto mais ampla ela for, tanto mais será isto verdade, existem momentos nos quais se torna problemático compatibilizar os objetivos do governo com os de cada partido individualmente considerado. Por outro lado, a disputa por posições e

recursos políticos entre as agremiações aliadas pode terminar neutralizando a capacidade operativa da coalizão. Nos casos em que a oposição é muito reduzida, todos os problemas políticos amargados pelo governo têm a mesma origem: sua própria base (MELO, 2004, p. 139). Há ainda outro componente de dificuldade: harmonizar em Brasília facções que são adversárias nos estados.

Não se pode ignorar, ademais, que a questão federativa também interfere na formação das coalizões. Além de alocar os vários partidos aliados em cargos estratégicos no governo, a distribuição deve levar em conta certa proporcionalidade entre os estados da federação e as regiões do país, de acordo com a força política das respectivas bancadas no Congresso. Para articular tantos arranjos, nos últimos anos os governos brasileiros viram-se estimulados a criar um elevado número de ministérios – em torno de quatro dezenas – para atrair e manter a coesão da base governista. Todos esses fatores evidenciam a complexidade do presidencialismo de coalizão brasileiro.

Desenhado o cenário, duas correntes divergem sobre a viabilidade e a eficiência do presidencialismo de coalizão. A primeira considera a fórmula propensa à instabilidade e à inoperância do sistema (ABRANCHES, 1988; MAINWARING, 1990; LAMOUNIER, 1991; LINZ, 1991; JONES, 1995; VICTOR, 2015). A segunda aponta não haver paralisia ou inoperância na combinação do sistema presidencialista com o sistema proporcional multipartidário de listas abertas, tendo em vista que o arranjo é sustentado pela preponderância legislativa do Poder Executivo e pela patronagem que este exerce sobre os parlamentares, obtendo, assim, elevados índices de disciplina partidária (SANTOS, 1997; FIGUEIREDO, LIMONGI, 1999; PEREIRA, MUELLER, 2000; AMORIM NETO, TAFNER, 2002; LINARES, 2011).

A verificação da atuação do Congresso Nacional brasileiro, de fato, fornece indicadores de que o Legislativo federal, mesmo sendo multipartidário, não costuma atrapalhar a governabilidade. As leis ordinárias, quando originadas do Poder Executivo, levam em média um terço do tempo de tramitação que as originadas do próprio Legislativo. Além disso, a ampla maioria das leis ordinárias aprovadas no Congresso tem origem no Poder Executivo (FIGUEIREDO, LIMONGI, 1999, p. 24; PIVA, 2010, p. 35). Figueiredo e Limongi (1999, p. 20) ponderam que o sistema político brasileiro hoje opera sobre bases radicalmente distintas daquelas sobre as quais operou o regime de 1946, razão por que afirmam não vislumbrar indisciplina partidária, tampouco um Congresso que aja como um veto *player* institucional. Segundo eles, "os dados mostram, isto sim, forte e marcante preponderância do Executivo sobre um Congresso que se dispõe a cooperar e vota de maneira disciplinada".

Seja como for, o que parece estar em jogo não é a estabilidade das coalizões presidencialistas, mas o custo político que esse modelo exige para o alcance e manutenção da governabilidade, entendida esta como a "capacidade de o Poder Executivo aprovar e executar sua agenda sem impasses importantes em relação ao Parlamento" (PIVA, 2010, p. 16). Por agenda, entende-se a "capacidade de determinar não só que propostas serão consideradas pelo Congresso, mas também quando o serão" (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, p. 23). Ora, não fosse o presidencialismo de coalizão um modelo viável, por que subsistiria? A questão de relevo não parece ser essa. Faz-se necessária a reflexão sobre até que ponto vale a pena manter um modelo com custos políticos tão elevados, indutor de fisiologismo, clientelismo, patronagem e corrupção.

A propósito, Sebastián Linares (2011, p. 33, tradução nossa) sustenta que os governos presidencialistas são mais duráveis, porém isso se deve à rigidez das saídas institucionais para as crises, de modo que "são mais duráveis porque os governos presidencialistas postergam a saída das crises em todos os tipos de saída disponíveis, o que produz períodos de 'sobrevivência sem governar'"[2]. Ademais, "os governos presidencialistas são também menos previsíveis no que atine à forma de cessação das crises: exibem uma maior dispersão nos tipos de cessação do que os parlamentaristas"[3]. Na América Latina, por exemplo, observa o autor que, com o advento da terceira onda de democratização (período iniciado com a queda das ditaduras militares no final dos anos 1970 e começo dos anos 1980), a multiplicidade de tipos, institucionais ou não, de interrupção prematura de mandato, até 2011, é evidente (LINARES, 2011, p. 31, tradução nossa):

> três julgamentos políticos, quatro destituições legislativas irregulares, sete renúncias antecipadas, cinco convocatórias para eleições antecipadas, uma dissolução do Congresso pela força, duas dissoluções do Congresso mediante reformas constitucionais e um golpe militar[4].

[2] Texto original: *"son más durables porque los gobiernos presidencialistas postergan la salida de las crisis en todos los tipos de salidas disponibles, lo cual produce periodos de 'supervivencia sin gobernar"*.

[3] Texto original: *"los gobiernos presidencialistas son también menos predecibles en lo que atañe a la forma de terminación de las crisis: exhiben una mayor dispersión en los tipos de terminaciones que los parlamentarismos"*.

[4] Texto original: *"três juicios políticos, cuatro destituciones legislativas irregulares, siete renuncias anticipadas, cinco convocatorias a elecciones anticipadas, una disolución del Congreso por la fuerza, dos disoluciones del Congreso mediante reformas constitucionales y un golpe militar"*.

Há ainda outra discussão, que diz respeito ao tamanho das coalizões no parlamentarismo e no presidencialismo. Quais fatores definem se uma coalizão será formada com o número mínimo de partidos para garantir a maioria parlamentar (*minimum winning coalition* – MWC) ou com o número máximo de agremiações que desejem participar da aliança (coalizões *surplus* ou sobredimensionadas)? Fernando Meireles (2015) observa que as coalizões sobredimensionadas são mais comuns no presidencialismo, sobretudo na América Latina, em que pese imperar em tal sistema a rígida independência entre os poderes e inobstante os presidentes latino-americanos possuírem relevantes prerrogativas legislativas.

De partida, cumpre observar que, quanto mais membros em uma coalizão, menos cargos à disposição de cada um. Fora isso, em coalizões mais fragmentadas, o número de atores com poder de veto (veto *players*) potencialmente aumenta e os consensos tornam-se mais difíceis de ser mantidos. Em terceiro lugar, torna-se mais difícil fiscalizar as ações de cada partido da coalizão, especialmente quando cada um utiliza seus ministérios para obter vantagens políticas e eleitorais em detrimento dos demais (MEIRELES, 2015, p. 9). Isso posto, por que presidentes propõem e partidos aceitam integrar coalizões sobredimensionadas?

De acordo com Meireles (2015, p. 38-39), congressos fortes, fragmentação partidária elevada e presidentes com maiores poderes legislativos aumentam a probabilidade de que essas coalizões sobredimensionadas surjam. Em primeiro lugar, "legislativos fortes incentivam presidentes a formar coalizões sobredimensionadas porque podem tanto dificultar a implementação da agenda presidencial quanto fiscalizar o executivo"[5]. Se o legislativo for bicameral e a composição partidária não for similar entre as casas, aprovar uma agenda legislativa torna-se ainda mais difícil. Em segundo lugar, "maior fragmentação partidária aumenta a oferta de parceiros à disposição de um presidente". Por último, presidentes com muitos poderes legislativos se valem destes "para coordenar o processo decisório e adquirir informação no lugar do congresso, e não contra ele". Dessarte, "presidentes com maiores poderes legislativos seriam justamente os com maior capacidade de gerenciar

[5] As prerrogativas legislativas de que dispõe o presidente da República no Brasil não fazem do Congresso brasileiro um parlamento fraco. Ao contrário, a Constituição de 1988 estabelece um rol de matérias adstritas à reserva legal, inclusive por lei complementar. Além disso, os poderes de promulgação de emendas constitucionais, fiscalização do Executivo, instauração de CPI, convocação de ministros de estado para prestarem esclarecimentos e o julgamento do impeachment do presidente dão ao Legislativo, ao menos institucionalmente, e em tese, poderes suficientes para amedrontar o sono e a paz de chefes de governo. De acordo com Filomeno Moraes (2001, p. 48), em que pesem aquelas prerrogativas do Poder Executivo, "é evidente que, em contrapartida, mesmo executivos dotados de fortes poderes legislativos não podem governar contra a vontade da maioria parlamentar, pois proposições legislativas só são aprovadas se obtiverem apoio das maiorias".

coalizões com muitos membros". Tudo isso a evidenciar, portanto, que os custos políticos da coalizão no presidencialismo são mais elevados do que no parlamentarismo, em razão do necessário sobredimensionamento das alianças (MEIRELES, 2015, p. 38-39).

Não é demais relembrar que, contrariamente ao que ocorre no parlamentarismo; no presidencialismo, o parlamento não pode ser dissolvido, por força da cláusula de independência entre os poderes. Desse modo, a maioria que teoricamente apoia o presidente da república é politicamente irresponsável em relação ao governo. Tem-se aí, portanto, outro fator que potencializa os custos de manutenção de uma coalizão presidencialista: é preciso atender às demandas de um parlamento que muito pode, muito pede e nada sofre, porquanto estável eleitoralmente. Consoante frisado por Pasold e Cruz (2016, p. 85), "a dissolução do Parlamento (cláusula essencial do Parlamentarismo saudável) é uma ameaça permanente e concreta, que, mais do que mera pressuposição, exige organização e fidelidade partidária". Dos mesmos autores é a conclusão de que, "no Brasil, o Congresso Nacional nunca é responsável politicamente por qualquer crise e invariavelmente 'lava as mãos' diante da derrocada do Governo. Esta postura custa muito caro ao País […]" (PASOLD; CRUZ, 2016, p. 87).

Com efeito, há quem veja no presidencialismo de coalizão brasileiro, pós-1988, caraterísticas semiparlamentaristas. Entre outros, Figueiredo e Limongi (1999, p. 101) destacam que "o sistema político brasileiro não opera de forma muito diferente dos regimes parlamentaristas", visto que os presidentes "formam governos", como o fazem os primeiros-ministros em sistemas multipartidários[6].

De fato, essa forma de composição política aproximaria o presidencialismo de coalizão dos sistemas parlamentaristas multipartidários, o que leva Marco Aurélio Sampaio (2007, p. 139) a declarar que "isso implica reconhecer força do parlamento na formação do governo e, por conseguinte, na formulação e execução de políticas governamentais, mesmo dentro do sistema presidencial". São menores do que se imaginam, portanto, as diferenças entre os governos de coalizão em democracias presidencialistas e parlamentaristas, de modo que, para assegurarem votos necessários no legislativo, presidentes e primeiros-ministros distribuem ministérios aos partidos.

Ocorre que no parlamentarismo multipartidário, se em dado momento o governo perde apoio da coalizão formada no parlamento, duas soluções

[6] Há ainda posições críticas, como a de Pasold e Cruz (2016, p. 75), segundo os quais, "na prática, o que há no Brasil atual é um Sistema Misto indefinido de Governo, que se coloca em permanente relação teleológica com os fatos políticos e as crises sucessivas. E tal Sistema não é Parlamentarismo nem Presidencialismo, havendo dificuldade em se classificar entre os modelos mistos conhecidos".

aparentemente rápidas se apresentam para resolver o impasse: a mais simples seria a aprovação, pela câmara de deputados, de voto de desconfiança contra o governo, obrigando este a se demitir instantaneamente; a segunda, um pouco mais complexa, porém igualmente eficiente, seria o primeiro-ministro buscar apoio do chefe de estado para a dissolução da câmara e a convocação antecipada de novas eleições em curto espaço de tempo. Vê-se, portanto, que o sistema possui antídotos eficazes e imediatos contra eventuais paralisias institucionais[7].

Diferentemente, no presidencialismo, a ruptura de uma coalizão não precipita a queda imediata do governo. O apelo plebiscitário do cargo de presidente e a rigidez dos mecanismos de destituição deste introduzem incentivos para que o governante intente resistir no posto a governar sozinho. O presidencialismo, portanto, estimula a postergação das saídas institucionais (LINARES, 2011, p. 29).

A permanência do presidente – em tais circunstâncias – torna caótica as relações institucionais entre os poderes executivo e legislativo, ficando paralisada toda a agenda política do Estado (paralisia decisória). Sem governabilidade, o presidente não mais consegue aprovar matérias que dependam do congresso, perdendo, assim, seu relevante poder de agenda, mantendo-se no cargo tão somente por força das garantias que o mandato lhe outorga. O congresso, por sua vez, pulverizado, pode ser retaliado pelo poder de veto do presidente, o que concorre para outra espécie de paralisia, a legislativa. No Brasil, a única solução institucional que se apresenta, caso não haja a renúncia, é a abertura de um moroso e desgastante processo de *impeachment*. Para tanto, é preciso que o presidente tenha cometido algum crime de responsabilidade, pois sem essa configuração, o *impeachment* se converterá em ilegítimo confisco de mandato popular.

O problema é que a sangria precisará ser estancada e a ordem política restaurada o quanto antes. Assim, se não houver crime materializado, um idealizado terá de surgir. Então, para debelar a crise da paralisia, a crise da acusação criminal precisará ser deflagrada. Ilustrativamente, é como se para apagar um incêndio florestal, fosse preciso abrir os diques de uma represa para inundar tudo, restando, ao final, um cenário de terra arrasada.

Tais razões reforçam a ideia de que o custo político da manutenção da coalizão no presidencialismo é muito superior ao do parlamentarismo. O temor dos incêndios e das inundações, metaforicamente falando, é um dos fatores que permitem assento à corrupção, ao clientelismo e ao fisiologismo

[7] A propósito, reforça Sebastián Linares (2011, p. 29): "[…] los gabinetes parlamentarios – a diferencia de los presidenciales – dependen del apoyo legislativo para obtener la investidura y ganar el voto de confianza. […] Y cuando pierde ese apoyo y los demás partidos se realinean para formar oposición, el gobierno cae inmediatamente: o bien es reemplazado a través de una moción de censura constructiva o bien se convocan nuevas elecciones".

nas mesas de negociação de apoio político. Do mesmo modo, a potencial ameaça de abandono da base aliada do governo confere aos líderes e presidentes de partidos um poder de barganha nem sempre utilizado para fins republicanos perante o presidente. A propósito, advertem Figueiredo e Limongi (1999, p. 32-34) que "não há por que tomar o Executivo como a parte fraca nessa barganha. O Executivo controla os recursos desejados por parlamentares, mas também pode retirar 'rendas' desse seu monopólio", concluindo-se que "ameaças de parte a parte, portanto, são esperadas". No centro de tais ameaças, figura aquilo que referidos autores denominaram de "quota de patronagem". Carlos Ranulfo Melo (2004, p. 191), a seu turno, pondera que, "embora todo partido que participe de uma coalizão governista possa querer ser um veto *player*, nem todos de fato podem sê-lo. Para tanto, é preciso que as ameaças do partido sejam críveis".

Não se está aqui a dizer que o culpado pela corrupção política no Brasil seja o presidencialismo de coalizão. Todavia, parece inegável que tal modelo eleva sobremaneira os custos da governabilidade, pois o governo precisa formar e manter uma maioria, enquanto que no parlamentarismo de coalizão uma maioria, arregimentada internamente no parlamento pelos próprios partidos, sobretudo pelo "partido *formateur*" (MEIRELES, 2015, p. 14), é que forma e mantém o governo. O fato de o governo ser mantido por uma maioria, em vez de ter que mantê-la, parece ser um importante redutor de custos políticos da governabilidade, das quotas de patronagem e do esforço de articulação política.

Não obstante, pode-se rebater: qual a diferença, se o chefe de governo, no parlamentarismo, também dependerá de uma maioria para se manter? Todavia, a potencial ameaça de dissolução da câmara de representação popular e a consequente convocação de novas eleições confere ao poder executivo certa paridade de armas de destituição com o legislativo, mitigando as possibilidades de um tornar-se refém do outro, no sistema parlamentarista (PASOLD; CRUZ, 2016, p. 74). A questão crucial é a possibilidade de os dois poderes serem responsabilizados politicamente. Ademais, por não precisar ser acusado de crime (comum ou de responsabilidade), a destituição de um primeiro-ministro não é desonrosa politicamente como o é a de um presidente, cuja queda é necessariamente precedida do assento no banco dos réus, o que, para ser evitado, induz a que se faça qualquer acordo[8].

[8] Sobre as consequências da destituição de presidentes, disse Benjamin Constant (2005, p. 24-26), já em 1815: "Se você substituir a faculdade de destituí-lo sem perseguição pela de levá-lo a juízo, suscitará seu temor e sua cólera: ele defenderá seu poder para sua segurança", concluindo que "os culpados escaparão, ora pelo uso que farão do seu poder para corromper, ora porque os mesmos homens que estariam dispostos a acusá-los temerão o abalo a que uma acusação exporia o edifício constitucional".

Sem dúvida, o governo, no regime de gabinete, depende da existência de maioria no parlamento, pois aquele é formado a partir desta. A necessidade de maioria prévia, e não posterior, como pré-requisito para formação do governo, faz com que as condições de governabilidade sejam postas desde o início, sendo certo, ainda, que, na fórmula parlamentarista, a harmonia entre os poderes executivo e legislativo é condição *sine qua non*. Na eventualidade de sucessivos fracassos na composição de uma maioria que sustente o gabinete, a câmara baixa poderá ser dissolvida pelo chefe de estado. Há, portanto, estímulos institucionais que garantem a cooperação entre executivo e legislativo (SADEK, 1993, p. 33).

Demais disso, no parlamentarismo, em momentos de tensão entre governo e assembleia, o chefe de estado, figura distinta do chefe de governo, pode e deve atuar como instância neutra, definindo parâmetros políticos na mediação do impasse e impedindo que as pretensões contrariadas levem à ruptura do regime. No presidencialismo de coalizão brasileiro pós-1988, esse papel, todavia, tem sido confiado ao Poder Judiciário, a despeito de seu *deficit* de legitimidade democrática e de sua tendência à apresentação de "soluções" não negociadas entre as partes, consideradas, por isso mesmo, soluções autoritárias, concorrendo para o fenômeno que Oscar Vilhena Vieira (2008) chama de "supremocracia"[9].

Nesse passo, observa Abranches (1988, p. 30) que a instabilidade da coalizão pode atingir diretamente a presidência. Em reforço, explica Maria Tereza Sadek (1993, p. 27) que "estudos comparativos internacionais têm demonstrado ser maior a probabilidade de instabilidade política em países sob sistemas presidencialistas do que em países sob sistemas parlamentaristas". É que, no parlamentarismo, "a crise governamental tem poucas chances de se transformar em uma crise de regime, já que há mecanismos institucionais para a mudança do chefe de governo, bastando para isso o voto do Parlamento" (SADEK, 1993, p. 34).

Não por acaso, ao longo de sua história, o presidencialismo brasileiro tentou resolver suas graves crises políticas com reações traumáticas, algumas institucionais, outras não, a saber: golpe de estado, suicídio, renúncia e *impeachment*, todas elas deixando, de alguma forma, aquele cenário de terra arrasada referido há pouco. Mesmo após a Constituição de 1988 (CF/88) e a relativa calmaria institucional por ela soprada, observa-se

[9] A propósito do assunto, vale transcrever o que disse José Ernesto Pimentel Filho (2016, p. 688-689): "O universo político brasileiro dos tempos atuais vive a judicialização dos seus embates, fazendo com que muitos cidadãos foquem sua atenção nas biografias dos juízes maiores do país. […] o Parlamento parece expressar o campo oposto da obscuridade enquanto a justiça traz muitas vezes notabilidade de argumentação a um espaço propriamente político que os parlamentares deixaram em vácuo. Contribuiu no desgaste do campo político a sabida corrupção dos seus entes, agora enfrentada com eficácia em diversas frentes como é o caso da atuação do Ministério Público, do TCU e TCE's, a polícia federal e a justiça eleitoral".

que dos cinco presidentes eleitos diretamente (Collor, FHC, Lula, Dilma e Bolsonaro), 40% sofreram *impeachment* (Collor e Dilma), abrindo feridas políticas e econômicas de demorada cicatrização.

Um presidente, pertencente a um partido minoritário no congresso, para não amargar a interrupção prematura de seu mandato, precisa sustentar a todo custo uma aliança congressual. É o que afirma Negretto (2006), após analisar 14 casos de interrupções prematuras na América Latina, mostrando que a grande maioria se deu em relação a presidentes minoritários (55%). No outro extremo, referido autor evidencia que os presidentes pertencentes ao partido majoritário no congresso são a categoria que exibe os níveis mais baixos de interrupção (4%). No meio termo, situam-se os presidentes minoritários que conseguiram manter suas coalizões (somente 8% caíram), seguidos pelos presidentes minoritários, porém pertencentes a partidos de centro (9% de queda) e pelos presidentes minoritários sem o apoio do partido de maior bancada no parlamento (32%).

Ainda mais, cumpre notar que o Brasil ostenta quase todas as complexidades institucionais identificadas pela literatura como responsáveis pela elevação do custo de governar: é presidencialista com sistema eleitoral proporcional de lista aberta para os cargos legislativos; tem um sistema multipartidário com partidos políticos sem clareza ideológica e identidade programática; possui legislativo bicameral; é uma federação com severas assimetrias regionais; e tem sido governado por amplas coalizões no Congresso. A soma desses fatores gera uma democracia dispendiosa, sobretudo no sentido de manter a unidade e a disciplina de sua coalizão (PEREIRA; MUELLER, 2002).

Com efeito, "o presidencialismo é potencialmente inimigo de compromissos de consensos e de pactos necessários em períodos de crise", afirma António Manuel Lopes Tavares (2016, p. 89), justificando que tal sistema "está sempre dependente do perfil político do presidente, o qual, tendo um perfil fraco, só criará situações de conflito e frustrações da expectativa política conduzindo a um beco sem saída". Dessarte, a probabilidade de interrupção prematura do mandato de um presidente fraco do ponto de vista da liderança é relevante, pois as possibilidades de que consiga manter a unidade da aliança congressual até o fim são baixas.

Nesse passo, o custo político da governabilidade no presidencialismo de coalizão manifesta-se sobretudo por meio das três principais moedas lícitas de troca: a nomeação própria ou de afilhados políticos para cargos no Poder Executivo, nas autarquias e empresas estatais; a liberação de emendas parlamentares ao orçamento da União; e a cooptação de parlamentares da oposição para migrarem para partidos da base. Em contrapartida, o parlamento transfere ao presidente a quase totalidade do controle sobre o processo legislativo, gerando um descompasso no

equilíbrio entre os Poderes: de um lado, um hipertrofiado Poder Executivo, órgão de soberania unipessoal, senhor da iniciativa de quase todas as leis relevantes aprovadas no Congresso; do outro, um Poder Legislativo encarnado na figura de dócil mordomo das vontades palacianas. Quando este último, eventualmente, recobra sua independência, é sintoma de que, no plano factual, o sistema entrou em colapso[10].

Certamente por isso, o presidencialismo de coalizão brasileiro, segundo Renato Lessa (2006, p. 187), "contribuiu decisivamente para a implantação de uma modalidade específica de presidencialismo, caracterizada pela presença hiperativa do Presidente no cenário legislativo", determinando a agenda substantiva do Congresso. O poder presidencial no Brasil se converte em algo equivalente a uma terceira câmara do Legislativo, fazendo crer que aqui existiria um "Legislativo tricameral" (RIKER, 1984, p. 109; LIPJHART, 1991, p. 134).

Nesse sentido, ainda conforme Lessa (2006, p. 188), em nenhuma democracia contemporânea, o titular do Poder Executivo goza de tantas prerrogativas: "edição e reedição de medidas provisórias, introdução de emendas constitucionais, envios de projetos de leis e preferência na ordem de votação dos mesmos". E segue afirmando (LESSA, 2006, p. 188) que o regime inaugurado com a CF/88, tomando-se a de 1946 como referência, amplia consideravelmente os poderes legislativos do presidente. E, indo mais a fundo, considerando-se as definições contidas na Carta de 1967 e na Emenda Constitucional de 1969 – ambas outorgadas sob o regime militar – "a respeito da ação legislativa do presidente, é inevitável a sensação de continuidade entre os períodos".

Como possível solução, Sérgio Antônio Ferreira Victor (2015, p. 91) anota que o presidencialismo combinado com representação majoritária no Legislativo tenderia a evitar a ocorrência dos principais problemas relacionados ao sistema presidencialista com representação proporcional, "especialmente os que concernem à construção de maiorias estáveis e aos mecanismos utilizados para tanto".

A questão fundamental é que a representação majoritária para os cargos legislativos conduz a uma redução drástica no número de partidos com representantes eleitos, a exemplo do que ocorre nos Estados Unidos e na Inglaterra. Como então conciliar a superlativa heterogeneidade, a pluralidade de interesses e o fracionamento da estrutura de classes da

[10] Nesse sentido, Antônio Carlos Pojo do Rego (2015, p. 69) afirma que, "em períodos de crise, contudo, a maior independência do Legislativo se faz sentir, com a produção de decretos legislativos para a derrubada de decretos presidenciais, com a devolução de medidas provisórias, com a aprovação de projetos de lei contrários aos interesses do Planalto". Abranches (1988, p. 31), por sua vez, anota que "a submissão do Congresso ou a submissão do presidente representam, ambas, a subversão do regime democrático. E este é um risco sempre presente, pois a ruptura da aliança, no presidencialismo de coalizão, desestabiliza a própria autoridade presidencial".

sociedade brasileira – a que Abranches (1988) se refere ao tratar do dilema institucional – com um sistema de reduzidos partidos políticos? Caberia no Brasil um sistema bi, tri ou quadripartidário? A resposta parece óbvia: não. O determinante básico dessa vocação para o fracionamento partidário é a própria pluralidade social, regional e cultural do Brasil. Não é possível homogeneizar o que é heterogêneo por natureza. Significa dizer que as normas institucionais é que devem se adaptar à realidade social, nunca o contrário. Justo por isso, as barreiras ao multipartidarismo induzem a formação de maiorias artificiais, o que deslegitima o sistema de representação. Garantir representação às minorias significativas não inviabiliza a formação de maiorias estáveis, embora implique a necessidade de coalizões governamentais (ABRANCHES, 1988, p. 13).

Ocorre, todavia, que o quadro atual de liberdade desvigiada quanto à criação e coligação de partidos políticos, bem como quanto ao fluxo migratório de parlamentares[11], levou o Brasil a uma dramática fragmentação partidária, superior aos números de qualquer outra democracia no mundo (NICOLAU, 2017, p. 89). Desde 1979 – momento em que as duas siglas criadas com base na legislação do regime militar, ARENA e MDB, foram extintas – até a promulgação da Constituição de 1988, "as normas relativas ao sistema partidário-eleitoral caminharam sempre no sentido da abertura para a criação de partidos" (MORAES, 2005, p. 8). Para José Murilo de Carvalho (2001, p. 201), "a legislação posterior a 1985 foi liberal. Ao passo que o regime militar colocava obstáculos à organização e funcionamento dos partidos políticos, a legislação vigente é muito pouco restritiva". Ao pulverizar ao extremo o quadro partidário, "enfraquece-se a capacidade de formação e de manutenção de uma oposição vigorosa ao governo, o que pode significar risco à própria democracia", alerta Victor (2015, p. 148).

Ademais, em que pesem as profundas desigualdades econômicas e sociais, as assimetrias regionais e o pluralismo cultural e religioso, tais clivagens não se expressam em termos partidários como em outros países democráticos. A hipótese, segundo Jairo Nicolau (2017, p. 92), é de que "no Brasil, o grande número de partidos não expressaria nem uma ampla divergência ideológica nem a politização de clivagens sociais, mas seria decorrente de fatores institucionais".

[11] Renato Lessa (2006, p. 33) observa que a redemocratização e o trauma da ditadura significaram "a eliminação de toda e qualquer restrição à organização partidária. Mas, ao mesmo tempo, evitou-se a implementação de qualquer forma de regulamentação da vida política, tais como requisitos mínimos para a formação de partidos, controle de acesso dos partidos aos meios de comunicação, fidelidade partidária, entre outras. Em resumo, a redemocratização brasileira inaugurou uma era de espontaneísmo político e de relativo desprezo pelo fortalecimento do sistema partidário".

O fato é que, no Brasil, a tensão revelada entre governabilidade e representação não pode pender para nenhum dos extremos: minimalismo partidário ou hiperfragmentação. É preciso equacionar o dilema, encontrando-se uma fórmula que assegure o multipartidarismo racionalizado, com legendas fielmente identificadas com as clivagens sociais existentes, majoritárias e minoritárias. Com efeito, não há qualquer evidência capaz de sustentar que o multipartidário Congresso brasileiro seja um entrave à governabilidade. Parece induvidoso que o controle do Executivo sobre a agenda legislativa constitui um traço de estabilidade comum ao parlamentarismo e ao presidencialismo de coalizão, e que esse poder é um meio de induzir estratégias cooperativas por parte dos membros da aliança. A crítica que se faz é quanto ao custo e ao risco políticos de manutenção dessa governabilidade. Em termos aritméticos, e com o perdão da sentença trocadilhista, é sempre mais custoso uma unidade (governo) manter um conjunto (partidos), do que um conjunto manter uma unidade, como ocorre no parlamentarismo.

## 3 CONCLUSÃO

São menores do que se imaginam as diferenças entre os governos de coalizão em democracias presidencialistas e parlamentaristas, de modo que, para assegurarem votos necessários no legislativo, presidentes e primeiros-ministros distribuem ministérios aos partidos. O que parece estar em jogo não é a instabilidade ou a estabilidade das coalizões no presidencialismo, mas o custo político que esse modelo exige para o alcance e manutenção da governabilidade. Ora, não fosse o presidencialismo de coalizão um modelo viável, por que subsistiria? A questão de relevo não parece ser essa. Faz-se necessária a reflexão sobre até que ponto vale a pena manter um modelo com custos políticos tão elevados, indutor de fisiologismo, clientelismo, patronagem e corrupção. Não se está aqui a dizer que o culpado pela corrupção política no Brasil seja o presidencialismo de coalizão. Todavia, parece inegável que tal fórmula eleva sobremaneira os custos da governabilidade, pois o governo precisa formar e manter uma maioria, enquanto, no parlamentarismo de coalizão, uma maioria, arregimentada internamente no parlamento pelos próprios partidos, sobretudo pelo partido *formateur*, é que forma e mantém o governo. O fato de o governo ser mantido por uma maioria, em vez de ter que mantê-la, parece ser um importante redutor de custos políticos da governabilidade, das quotas de patronagem, do esforço de articulação política e da corrupção.

O custo político da manutenção da coalizão no presidencialismo é muito superior ao do parlamentarismo. O temor da ruptura da aliança é um dos fatores que permitem assento à corrupção, ao clientelismo e ao

fisiologismo nas mesas de negociação de apoio político. Do mesmo modo, a potencial ameaça de abandono da base aliada do governo confere aos líderes e presidentes de partidos um poder de barganha nem sempre utilizado para fins republicanos perante o presidente. Acrescente-se que coalizões sobredimensionadas costumam ser formadas no presidencialismo, como forma de o executivo neutralizar poderes do legislativo, reduzindo a fiscalização que este exerce sobre aquele e afastando obstáculos à implementação da agenda presidencial, o que também acaba por incrementar os referidos custos políticos.

Não obstante, pode-se contra-argumentar não haver diferença, pois o chefe de governo, no parlamentarismo, também depende de uma maioria para se manter. Todavia, a potencial ameaça de dissolução da câmara de representação popular e a consequente convocação de novas eleições conferem ao poder executivo certa paridade de armas destitutórias com o legislativo, mitigando as possibilidades de um tornar-se refém do outro, no sistema parlamentarista. A questão crucial é a possibilidade de os dois poderes serem responsabilizados politicamente. Ademais, por não precisar ser acusado de crime (comum ou de responsabilidade), a destituição de um primeiro-ministro não é desonrosa politicamente como o é a de um presidente, cuja queda é necessariamente precedida do assento no banco dos réus, o que, para ser evitado, induz a que se faça qualquer acordo.

A necessidade de maioria prévia, e não posterior, como pré-requisito para formação do governo, faz com que as condições de governabilidade sejam postas desde o início, sendo certo, ainda, que, na fórmula parlamentarista, a harmonia entre os poderes executivo e legislativo é condição *sine qua non*. Na eventualidade de sucessivos fracassos na composição de uma maioria que sustente o gabinete, a câmara baixa poderá ser dissolvida pelo chefe de estado. Há, portanto, estímulos institucionais que garantem a cooperação entre executivo e legislativo.

O fato é que, no Brasil, a tensão revelada entre governabilidade e representação não pode pender para nenhum dos extremos: minimalismo partidário ou hiperfragmentação. É preciso equacionar o dilema, encontrando-se uma fórmula que assegure o multipartidarismo racionalizado, com legendas fielmente identificadas com as clivagens sociais existentes, majoritárias e minoritárias. Com efeito, não há nenhuma evidência capaz de sustentar que o policromático Congresso brasileiro seja, por si só, um entrave à governabilidade. Parece induvidoso que o controle do Executivo sobre a agenda legislativa constitui um traço de estabilidade comum ao parlamentarismo e ao presidencialismo de coalizão, e que esse poder é um meio de induzir estratégias cooperativas por parte dos membros da aliança. A crítica que se faz é quanto ao custo e ao risco políticos de manutenção dessa governabilidade.

O determinante básico da vocação brasileira para o fracionamento partidário é a própria pluralidade social, regional e cultural aqui existente. Não é possível homogeneizar o que é heterogêneo por natureza. Significa dizer que as normas institucionais é que devem se adaptar à realidade social, nunca o contrário. Justo por isso, há que se ter moderação na fixação de barreiras ao multipartidarismo, sob pena de se induzir a formação de maiorias artificiais, o que deslegitima o sistema de representação. Garantir representação às minorias significativas não inviabiliza a formação de maiorias estáveis, embora implique a necessidade de coalizões governamentais.

Então, considerando a ponderação de Abranches (1988, p. 7) de que o dilema institucional brasileiro se define pela "necessidade de se encontrar um ordenamento institucional suficientemente eficiente para agregar e processar as pressões derivadas desse quadro heterogêneo", o parlamentarismo parece, pois, oferecer ao Brasil essa eficiência, pelas razões aqui defendidas.

## REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados:** Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988. Disponível em: https://politica3unifesp.files.wordpress.com/2013/01/74783229-presidencialismo-de-coalizao-sergio-abranches.pdf. Acesso em: 2 mar. 2017.

ALTMAN, David. The politics of coalition formation and survival in multiparty presidential democracies: the case of Uruguay, 1989-1999. **Party Politics**, London, Thousand Oaks e New Delhi, v. 6, n. 3, p. 259–283. 2000. Disponível em: http://www.coalicionesgicp.com.ar/wp-content/uploads/2016/02/Altman2001.pdf. Acesso em: 28 jun. 2017.

AMORIM NETO, Octavio; TAFNER, Paulo. Governos de coalizão e mecanismos de alarme de incêndio no controle legislativo das medidas provisórias. **Dados:** Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 45, n. 1, 2002. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582002000100001&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 27 jun. 2017.

AMORIM NETO, Octavio. Cabinet durability in presidential democracies. In: Annual Meeting of the American Political Science Association. **Anais…** Washington, DC, September 2005, USA. p. 1-4. Disponível em:

http://research.allacademic.com/meta/p_mla_apa_research_citation/0/4/0/9/2/p40925_index.html. Acesso em: 9 jun. 2017.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

CHASQUETTI, Daniel. Democracia, multipartidarismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación. *In*: LANZARO, J. (org.). **Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina**. Buenos Aires: Clacso, 2001. p. 319-359.

CONSTANT, Benjamin. **Escritos de política**. Trad. Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

DEHEZA, Grace Ivana. Gobiernos de coalición en el sistema presidencial: América del Sur. *In:* NOHLEN, Dieter; FERNÁNDEZ, Mario (ed.). **El presidencialismo renovado:** institucionalismo y cambio político en América Latina. Caracas: Nueva Sociedad 35, 1998. p. 151-169.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

JONES, Mark P. **Electoral laws and the survival of presidential democracies**. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1995.

KELLAM, Marisa. When politics is local: coalitional instability in Latin America. *In*: Annual Meeting of the American Political Science Association. **Anais…** Chicago, September 2004, USA. Disponível em: http://web.apsanet.org/mtgs/program_2004/program.php?event=1434281. Acesso em: 8 jun. 2017.

LAMOUNIER, Bolívar. Brasil: rumo ao parlamentarismo? *In*: LAMOUNIER, Bolívar (org.). **A opção parlamentarista**. São Paulo: Idesp/Sumaré, 1991. p. 13-60.

LESSA, Renato. **Presidencialismo de animação e outros ensaios sobre a política brasileira (1993-2006)**. Rio de Janeiro: Vieira e Lent, 2006.

LINARES, Sebastián. Treinta años del debate parlamentarismo-presidencialismo: un balance de las evidencias. **Revista Española de Ciencia Política**, Madrid, n. 27, p. 9-44, out. 2011.

LINZ, Juan. Presidencialismo ou parlamentarismo: faz alguma diferença? *In*: LAMOUNIER, Bolívar (Org.). **A opção parlamentarista**. São Paulo: Idesp/Sumaré, 1991. p. 61-120.

LIPJHART, Arend. Presidencialismo e democracia majoritária. *In*: LAMOUNIER, Bolívar. **A opção parlamentarista**. São Paulo: IDESP/Sumaré, 1991. p. 121-137.

MAINWARING, Scott. **Presidentialism, multiparty systems, and democracy:** the difficult equation. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1990.

MEIRELES, Fernando. **Coalizões governamentais sobredimensionadas na América Latina:** 1979-2012. 2015. 50 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015. Disponível em: http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/114429. Acesso em: 11 abr. 2017.

MELO, Carlos Ranulfo. **Retirando as cadeiras do lugar**: migração partidária na Câmara dos Deputados (1985-2002). Belo Horizonte: UFMG, 2004.

MORAES, Filomeno. A Constituição do Brasil de 1988 e a reforma política. **Revista Jurídica da Presidência, Brasília**, v. 7, n. 72, p. 1-16, maio 2005. Disponível em: https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/download/448/442. Acesso em: 8 ago. 2017.

MORAES, Filomeno. Executivo e Legislativo no Brasil pós-constituinte. **São Paulo em Perspectiva,** São Paulo, v. 15, n. 4, p. 45-52, out./dez. 2001. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-88392001000400006&script=sci_arttext&tlng=es. Acesso em: 8 ago. 2017.

NEGRETTO, Gabriel L. Minority presidents and democratic performance: Latin American. **Politics and Society,** Cambridge, v. 48, n. 3, p. 63-92, 2006. Disponível em: http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1548-2456.2006.tb00356.x/pdf. Acesso em: 22 jun. 2017.

NICOLAU, Jairo. **Representantes de quem?:** os (des)caminhos do seu voto da urna à Câmara dos Deputados. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

PASOLD, Cesar Luiz; CRUZ, Paulo Márcio. Presidencialismo ineficiente ou parlamentarismo de ocasião? **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, Curitiba, UniBrasil, v. 21, n. 21, p. 72-90, 2016. Disponível em: http://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/889/481. Acesso em: 27 jun. 2017.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. **Dados:** Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 265-301, 2002.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Uma teoria da preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais,** São Paulo, v. 15, n. 43, 2000. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092000000200004&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 27 jun. 2017.

PIMENTEL FILHO, José Ernesto. Emendas aglutinativas e procedimentos de aprovação de PEC na Câmara Federal: o desconcertante precedente. **Revista Thesis Juris,** São Paulo, v. 5, n. 3, p. 682-702, set./dez. 2016. Disponível em: http://www.revistartj.org.br/ojs/index.php/rtj/article/view/453. Acesso em: 7 ago. 2017.

PIVA, Otávio. **Presidencialismo sem coalizão:** a ruptura do modelo de relacionamento entre poderes no governo Collor. 2010. 128 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010. Disponível em: http://tede2.pucrs.br/tede2/handle/tede/4670. Acesso em: 28 maio 2017.

REGO, Antônio Carlos Pojo do. O presidencialismo de coalizão e o legislativo. *In*: PEIXOTO, João Paulo M. (org.). **Presidencialismo no Brasil**: história, organização e funcionamento. Brasília: Senado Federal, 2015. p. 53-70.

RIKER, William H. Electoral systems and constitutional restraints. *In*: LIPJHART, Arend; GROFMAN, Bernard (org.). **Choosing an electoral system**: issues and alternatives. New York: Praeger, 1984. p. 103-110.

SADEK, Maria Tereza. Parlamentarismo e presidencialismo: representação política, processo decisório e democracia. *In:* BOITO JUNIOR, Armando. **Parlamentarismo e presidencialismo:** a teoria e a situação brasileira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993. p. 27-36.

SAMPAIO, Marco Aurélio. **A medida provisória no presidencialismo de coalizão**. São Paulo: Malheiros, 2007.

SANTOS, Fabiano. Patronagem e poder de agenda na política brasileira. Dados - **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, 1997. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000300007&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 27 jun. 2017.

TAVARES, António Manuel Lopes. **A coabitação política em Portugal na vigência da Constituição de 1976**. Coimbra: Almedina, 2016.

VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. **Presidencialismo de coalizão**: exame do atual sistema de governo brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2015.

VIEIRA, Oscar Vilhena. Supremocracia. **Revista Direito GV**, São Paulo, FGV, v. 4, p. 441-464, jul-dez. 2008. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/rdgv/v4n2/a05v4n2.pdf. Acesso em: 19 jun. 2017.

Recebido: 29/8/2018.
Aprovado: 26/2/2021.

***Luis Lima Verde Sobrinho***
*Doutorando e mestre em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza (Unifor).*
*Analista judiciário e assessor jurídico da Presidência do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (TJCE).*
*Professor da graduação da Faculdade de Direito do Centro Universitário UniAteneu e da Especialização em Direito Público da Universidade Estácio de Sá.*
*Formador credenciado pela Escola Superior da Magistratura do Estado do Ceará (Esmec) e pela Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (Enfam).*
*E-mail: luislvs@gmail.com.*