

O debate recente nos 30 anos do presidencialismo de coalizão: novas abordagens, dimensões de análise e algumas notas sobre a dominância do Executivo

Camila Lameirão¹ 

Denise Paiva¹ 

Guilherme Carvalho¹ 

Introdução

O artigo seminal de Sérgio Abranches (1988), “Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro”, que em 2018 completou 30 anos de publicação, lançou as bases para se repensar o sistema político brasileiro que emergiria com a redemocratização do país na década de 1980. Durante o período de transição política e promulgação da Constituição de 1988 eram diversos os prognósticos de que o presidencialismo no Brasil, suscetível a crises por suas características institucionais, ameaçaria a estabilidade do regime democrático (Mainwaring, 1990; 1991; Linz, 1990; Valenzuela, 1991). O artigo de Abranches (1988), no entanto, ampliaria as lentes de análise dessa discussão ao enfatizar, remontando ao período democrático de 1946 a 1964, a dinâmica de funcionamento do sistema presidencial que se caracterizava pela organização do Executivo com base em grandes coalizões partidárias que detinham a maioria das cadeiras no Congresso Nacional. Como obser-

vado em democracias europeias estáveis, parlamentaristas e multipartidárias, a formação de um gabinete ministerial por partidos que compunham uma coalizão de apoio majoritário ao governo no parlamento também faria parte da lógica do presidencialismo brasileiro. Matizando, assim, o caráter unipessoal do Executivo e o potencial conflitivo entre os poderes sob o presidencialismo, Abranches (1988) inovou com o seu trabalho ao destacar que os governos são compostos no Brasil de critérios partidários e regionais orientados para alcançar maioria no Congresso e apoio em diferentes Estados da Federação¹. Com esse argumento, amparado em evidências empíricas, apresenta uma nova perspectiva para se analisar o sistema presidencialista multipartidário, que ressalta a formação do governo, a representação dos partidos no Executivo e as respectivas bases de sustentação no Legislativo.

Em seguida, a partir da década de 1990, foram diversas as contribuições dedicadas a analisar o funcionamento do presidencialismo brasileiro com novas lentes. Alguns dos

1 Abranches (1988) observa que, entre 1946 e 1964, “em nenhum caso, o governo sustentou-se em coalizões mínimas. O caso mais próximo desta situação foi o último ministério parlamentarista da presidência Goulart, tipicamente um ministério de crise. As coalizões controlavam, na quase totalidade dos casos, larga maioria na Câmara, no Senado e no Congresso Nacional” (Abranches, 1988, p. 22).

¹Universidade Federal de Goiás – Goiânia (GO), Brasil. E-mails: cromero.cp@gmail.com, denisepaivaufug@gmail.com, guilherme.rel1404@gmail.com

Recebido em: 28/02/2019. Aprovado em: 10/03/2019

trabalhos seguiram as coordenadas indicadas por Abranches (1988) e examinaram em detalhe a formação dos gabinetes e o peso dos partidos no Executivo e no Congresso (Amorim Neto, 1994; 1998; 2000; Meneguello, 1998). No mesmo período, estudos pioneiros identificaram “as bases institucionais do presidencialismo de coalizão” (Figueiredo; Limongi, 1994; 1997; 1999; Limongi; Figueiredo, 1998; Santos, 1997; 1999), enfatizando as mudanças no sistema presidencialista estabelecidas pela Constituição de 1988, como o aumento do poder Legislativo, ou de agenda, do presidente, e os recursos de controle da mesa diretiva e dos líderes partidários sobre a ação parlamentar, definidos nos novos regimentos das duas casas do Congresso.

No início dos anos 2000, considerando a produção da década anterior, acumulava-se um estoque de conhecimento sistematizado sobre o presidencialismo multipartidário brasileiro que demonstrava, de um ponto de vista empírico, a sua funcionalidade e estabilidade. Nesse momento, já eram, então, conhecidas as regras e as instituições que moldavam o sistema presidencial no Brasil e explicavam o seu funcionamento. A partir daí, esse conhecimento foi sendo refinado com o desenvolvimento de novas abordagens que buscavam, por meio de lentes de análise específicas, capturar a dinâmica da coordenação entre Executivo e Legislativo, notadamente entre governo/presidência e os partidos da base aliada. Alguns estudos foram além dos “segredos de eficiência” (Power, 2015) do presidencialismo — revelados, sobretudo, pelos trabalhos pioneiros de Figueiredo e Limongi (1994; 1997; 1999) —, direcionando a atenção para as estratégias de decisão presidencial (Amorim Neto, 2006). Partindo-se da premissa de que os presidentes calculam as estratégias por meio das quais pretendem implementar suas decisões — es-

colhendo entre os atos unilaterais, como os decretos e as medidas provisórias (MPs), ou a submissão de projetos de lei (PLs) ao Congresso Nacional —, os estudos argumentam que eles atuam considerando os condicionantes e os custos de suas ações. Assim, nas duas primeiras décadas dos anos 2000, novos trabalhos apontavam para outros recursos empregados pelos presidentes para viabilizar a tomada de decisões e a governabilidade, como a concessão de ministérios (e demais cargos de livre nomeação do poder Executivo) aos partidos que integram a coalizão e, ainda, a liberação de emendas orçamentárias.

Esses trabalhos, amplamente apoiados em pesquisas empíricas, inauguram, segundo Timothy Power (2015), uma nova fase dos estudos sobre o presidencialismo multipartidário brasileiro, destacando como o manejo da coalizão importa para o sucesso legislativo do presidente. Power (2015) classifica essas pesquisas em dois tipos: “composição” e “cultivo”. O primeiro tipo ressalta a configuração e a representação partidária do ministério (Amorim Neto, 2000; 2006), ao passo que o segundo tipo examina as estratégias de gestão da coalizão no decorrer de um mandato presidencial (Pereira; Mueller, 2002; Pereira; Power; Rennó, 2005; Raile; Pereira; Power, 2011). Essas linhas de estudo constituem, na visão de Power (2015), um novo modelo analítico, denominado de “presidencialismo de coalizão”, cujo principal *insight* supõe que “os presidentes brasileiros precisam se comportar como primeiros-ministros”, combinando “ministérios multipartidários e blocos de votação no plenário” (Power, 2015, p. 31). Esse modelo seria uma síntese, no sentido dialético, agregando *insights* prévios formulados tanto pela abordagem pessimista ou crítica, que considerava muito problemático o exercício do governo sob um sistema presidencialista multipartidário,

quanto pela abordagem otimista ou revisionista, que identificava os mecanismos institucionais por meio dos quais os presidentes no Brasil poderiam exercer governos estáveis. Assim, para Power (2015), o presidencialismo de coalizão constitui-se em uma síntese das abordagens que o antecederam por reconhecer que o sistema presidencial associado a um multipartidarismo fragmentado é um formato não amigável para os presidentes, mas também por supor que é “um sistema autorregulador, capaz de gerar medidas corretivas e preemptivas voltadas para assegurar a governabilidade” (Power, 2015, p. 35).

Tendo em vista esse panorama analítico e empírico que caracteriza os estudos sobre o presidencialismo no Brasil e permite que se conheça o funcionamento da relação entre os poderes nos últimos 30 anos, este artigo pretendeu fazer um balanço da literatura mais recente enfatizando, ao mesmo tempo, as novas dimensões de análise exploradas e as originais evidências empíricas coletadas. A agenda de pesquisa nacional sobre o presidencialismo tem se mostrado dinâmica e altamente produtiva; são inúmeras as contribuições que estudiosos vêm devotando ao tema e este trabalho fez apenas um recorte dessa qualificada bibliografia². As pesquisas que foram analisadas neste artigo têm em comum o objetivo de avançar na produção de conhecimento sobre o sistema de separação de poderes, acessando dimensões de análise que ainda não haviam sido exploradas; contudo, é importante destacar, fazem-no de modo estritamente conectado a *insights* e dados produzidos pelos trabalhos anteriores.

A despeito de guardarem diferenças de enfoque, metodologia e até mesmo quanto

ao objeto de pesquisa, os trabalhos que foram analisados (Batista, 2013; Gaylord; Rennó, 2015; Freitas, 2016a; 2016b; Almeida, 2015; 2016; Bertholini; Pereira, 2017) adotam uma perspectiva de análise institucional, notadamente da teoria da escolha racional, e de forma direta ou indireta, por meio dos dados que levantam, contribuem empiricamente para decifrar o significado da dominância do poder Executivo no presidencialismo brasileiro. Na acepção adotada por este artigo, dominância não se refere somente à proporção de medidas legislativas aprovadas oriundas do Executivo em comparação àquelas provenientes do parlamento, mas, em um sentido mais abrangente, à capacidade decisória do governo. Ou seja, dominância é entendida também pelas condições institucionais e informais manejadas pelo Executivo para controlar o processo decisório legislativo.

Pretendeu-se, então, por meio dessa revisão bibliográfica, examinar os avanços analíticos mais recentes na agenda de estudos sobre presidencialismo, demarcando, sobretudo, as respectivas contribuições empíricas para a compreensão de algumas dinâmicas que têm caracterizado a relação entre os poderes em nível nacional. Nesse exame, joga-se luz, ainda, sobre a dominância do Executivo, situando essas novas contribuições em um debate mais amplo que discute a preponderância da presidência no interior do sistema político. Assim, as duas próximas seções do artigo procuram retratar esse quadro analítico que, ao realçar alguns dos condicionantes que incidem sobre a dominância do Executivo, apresenta novas abordagens para se compreender o funcionamento do sistema de

2 Tomando como referência somente essa segunda década do século XXI, vale citar alguns dos trabalhos que têm produzido significativas evidências sobre a relação dos governos com a coalizão: Baião; Couto; Jucá, 2018; Batista, 2017; Inácio; Rezende, 2015; Lopez, 2015; Mauerber Júnior, 2016; Palotti; Cavalcante, 2018; e Pereira *et al.*, 2017.

separação de poderes no Brasil. Em seguida, na terceira seção são abordados os diferentes trabalhos selecionados para representar o debate recente sobre o presidencialismo. A conclusão sistematiza o balanço bibliográfico salientando as evidências produzidas.

Novas abordagens sobre o presidencialismo: a dominância da presidência em xeque

Sob uma perspectiva institucional, a presidência brasileira, entendida como o centro de comando do poder Executivo nacional, reúne prerrogativas que potencializam o seu desempenho em um sistema de separação de poderes. Nesse sentido, é recorrente o argumento de que a presidência é forte porque tem o poder de editar MPs, iniciar legislação, pautar a agenda do Congresso, promover vetos e ceder recursos de barganha (como cargos e emendas orçamentárias), isto é, lançar mão de um conjunto de estratégias para estabelecer decisões. Como resultado, nesse contexto, estariam dirimidas muitas das dificuldades supostas em um sistema presidencialista e, ainda, multipartidário e fragmentado.

Pereira e Mueller (2000), com o propósito de formular uma explicação sobre o sistema de comissões do Congresso brasileiro, fazem referência, textualmente, a uma teoria da preponderância do poder Executivo, enfatizando, como pressuposto central desse empreendimento explicativo, os poderes de agenda do Executivo manejados para influenciar o processo legislativo. Esses poderes legislativos são concebidos como de “extrema suprema-

cia” em razão de seus efeitos sobre as decisões do Congresso, tornando-as condizentes com as preferências governamentais. Logo, os autores presumem que “a existência e o funcionamento do sistema de comissões estão subordinados às preferências do Executivo” (Pereira; Mueller, 2000, p. 46). Esse raciocínio é resumido na compreensão de que dada a posição e os recursos institucionais do Executivo em relação ao Legislativo — até mesmo sua capacidade específica de “contornar as comissões, forçá-las a cooperar ou punir seus desvios” —, o papel desempenhado por elas no processo legislativo, invariavelmente, “não pode ser contrário aos interesses do Executivo” (Pereira; Mueller, 2000, p. 46)³. A teoria da preponderância do Executivo esboçada por Pereira e Mueller (2000) reforça um entendimento unilateral a respeito da dominância do Executivo no sistema político nacional e, também, parcial ao explicar a cooperação de uma maioria congressual à agenda presidencial. Essa compreensão de que as prerrogativas presidenciais fomentam a cooperação do Congresso tende a enfatizar o caráter coercitivo dos incentivos e, logo, da cooperação. Nesse raciocínio, o presidente, em razão de suas prerrogativas, garantiria unilateralmente a colaboração da coalizão. Contudo, conforme afirma Palermo (2000), as fórmulas de cooperação entre presidente e Congresso podem ser de dois tipos: a de sujeição e/ou a de negociação na busca de consenso.

Assim, se por um lado há os conhecidos poderes de agenda que impulsionam a produção legislativa do Executivo, há, por outro, prerrogativas utilizadas para angariar apoio

3 A chave, portanto, para explicar o sistema de comissões brasileiro centra-se na preponderância institucional do Executivo no sistema de separação de poderes brasileiro. Nessa explicação, as comissões, mesmo que pertencentes ao Legislativo, estão sob o raio de ação da esfera executiva, atuando conforme as preferências e os interesses desse poder. De acordo com esse raciocínio, as comissões são consideradas “peça” de uma engrenagem sob o controle do Executivo.

parlamentar que revelam mecanismos de distribuição de poder por parte do presidente, como a nomeação para um grande contingente de cargos públicos de livre nomeação (ministeriais e de direção), além do empenho e da liberação de emendas orçamentárias. O detalhamento e a análise das prerrogativas e, por conseguinte, dos tipos de ferramentas empregadas pelo presidente para ter sucesso decisório (Raile; Pereira; Power, 2011) são dimensões importantes porque põem sob questão o caráter dominante da sua posição no processo de produção de decisões. Parece correto afirmar que, se há dominância do Executivo, ela é condicionada; para estabelecer-se, assentam-se e cumprem-se algumas condições acordadas com a coalizão.

No debate mais amplo, há pelo menos duas abordagens que enfatizam questões relativas à dimensão da “cooperação negociada” entre os dois poderes no Brasil. A primeira, sistematizada por Palermo (2000), explicita que o processo decisório entre Executivo e Legislativo, embora seja marcado pela governabilidade, baseia-se em uma dispersão de poderes entre atores com poderes de veto (como os partidos e a coalizão) que coloca em xeque a centralização e dominância do Executivo no processo legislativo. A segunda perspectiva, retratada por Power (2010), é caracterizada pelos estudos que enfatizam os tipos de estratégias e recursos do Executivo para galvanizar o apoio da base aliada e obter sucesso legislativo. As duas perspectivas convergem no entendimento de que o ambiente decisório, sob o

presidencialismo de coalizão, tem algum nível de incerteza (considerando uma possível defecção de integrantes da própria coalizão) e, por isso, exige do Executivo estratégias de negociação para obter a cooperação da coalizão.

No início da última década, Palermo (2000) já enfatizava uma abordagem⁴, até então muito pouco explorada nos estudos sobre presidencialismo no Brasil, que identificaria uma “dispersão do poder decisório nas instituições, em atores múltiplos com capacidade virtual de veto” (Palermo, 2000, p. 538). O autor argumenta, com base em estudos sobre o comportamento partidário no Congresso à época (Meneguello, 1998; Nicolau, 2000), que os partidos políticos vêm desempenhando um papel de ponte entre o Executivo e o Legislativo. Para tanto, afirma:

O quadro geral emergente sobre o sistema político brasileiro é de dispersão do poder decisório em uma pluralidade de atores, os quais, porém, são mais sólidos e consistentes do que a visão convencional tem tendido a acreditar. Atores mais sólidos têm maior capacidade para desempenhar-se como *veto players* assim como para negociar. Ao mesmo tempo, o processo político brasileiro está marcado por uma incerteza muito maior do que os autores representativos do terceiro enfoque (concentração de poder/governabilidade) registram (Palermo, 2000, p. 539).

Com base nesse pressuposto, o autor argumenta que a disciplina partidária não é

4 No artigo de 2000, Palermo (2000) distingue os estudos que compõem o debate interpretativo sobre o funcionamento das instituições políticas, após a Constituição de 1988, com base, fundamentalmente, em dois critérios: o nível de concentração/dispersão do poder governamental para tomar decisões; e o grau de governabilidade, isto é, a capacidade do Executivo em tomar e implementar decisões. Assim, sistematiza a literatura à época, considerando os seguintes parâmetros: poder decisório disperso ou concentrado; caráter governável ou ingovernável das instituições. Nesse esforço analítico, o autor classifica a literatura em quatro enfoques: dispersão do poder decisório e problemas de governabilidade; concentração de poder decisório e ingovernabilidade; concentração de poder decisório e governabilidade; e dispersão do poder decisório e governabilidade.

um indicador de que o partido, ou os partidos-membros da coalizão, responda disciplinadamente ao presidente. Caso sejam vários partidos, o fato de serem disciplinados dá previsibilidade ao cumprimento dos acordos quando estes são firmados. Quando não são, há vários atores que teriam capacidade de condicionar e, eventualmente, vetar o que fosse de interesse do Executivo. A disciplina das bancadas, em suma, não asseguraria por si só a efetividade de um governo de coalizão. Segundo Palermo (2000), se os partidos, em coalizões multipartidárias, costumam no Brasil ser uma ponte entre o Executivo e o Legislativo, isso refutaria o entendimento do processo decisório como automaticamente concentrado no presidente e com um Congresso submetido. Ou seja, se os partidos, representados pelos seus líderes, têm poder efetivo, então haveria de fato poder no Congresso, que seria disperso caso o número de partidos expressivos fosse alto. Conclui o autor que, nesse contexto, o “poder Executivo, como pivô do sistema político, deve negociar a formulação e implementação de suas iniciativas políticas” (Palermo, 2000, p. 541). A negociação é que geraria a cooperação e um dos principais recursos à disposição do presidente para negociar e ter iniciativa na sua base partidária no Legislativo seria a concessão/distribuição de cargos no âmbito da administração pública federal. Com isso, no entanto, o presidente, ao mesmo tempo em que galvaniza o suporte da coalizão, “introjeta na Presidência o poder de veto dos partidos que conformam a coalizão” (Palermo, 2000, p. 548). Em tese, em um governo de coalizão, os ministros designados pelo presidente seriam também representantes de seus parti-

dos e/ou regiões, podendo, por isso, expressar no interior do Executivo, especificamente na gestão de seus ministérios e no processo de formulação de políticas, interesses e orientações diferentes daqueles do presidente. Em texto mais recente (Palermo, 2016), o autor desenvolve o argumento de que em governos de coalizão, o Executivo perde a centralidade unipessoal. Nesse contexto, ocorreria um duplo movimento em torno do presidente: de um lado, ele utiliza os instrumentos institucionais disponíveis⁵ (distribuição de cargos) para centralizar o processo decisório em um sistema de separação de poderes e, de outro lado, ele o descentralizaria por meio da composição de um ministério de coalizão. Na visão do autor, esse processo explicitaria o caráter ambíguo de um governo de coalizão para a tomada de decisão/produção de políticas públicas e o exercício da liderança presidencial no âmbito do Executivo.

Essa divisão de poder entre os partidos da base aliada no interior do Executivo, que ocorreria com a formação de um ministério/governo de coalizão, está incorporada na análise de Power (2010), embora seus impactos sobre a gestão e a coordenação de políticas no âmbito governamental não sejam objeto de problematização. O autor notadamente faz referência à dimensão da coalizão como uma variável central para o funcionamento do sistema presidencial brasileiro e, logo, para a governabilidade. Segundo Power (2010), essa dimensão inauguraria uma nova perspectiva analítica, tida como uma síntese dialética, no debate sobre o presidencialismo em sistemas multipartidários, como o brasileiro. Tal perspectiva, denominada propriamente de *pre-*

5 Considerando os instrumentos institucionais disponíveis, Palermo (2000) faz referência à “distribuição dos poderes de tomada de decisão”, entendidos como os cargos e, conseqüentemente, os órgãos da administração pública federal — as estruturas burocráticas de tomada de decisão de políticas públicas, que passam ao controle dos partidos que compõem a coalizão parlamentar do governo.

sidencialismo de coalizão, realça os poderes institucionais do presidente, bem como as negociações em torno da coalizão como elementos explicativos da governabilidade brasileira. Nesse sentido, a característica central do presidencialismo de coalizão seria a atuação do presidente como um primeiro-ministro europeu — o que significaria o Executivo composto de um gabinete multipartidário e o apoio em bloco da coalizão no Legislativo. Do ponto de vista empírico, para Power (2010), no Brasil é amplamente reconhecido que o presidencialismo de coalizão se tornou a melhor prática de coordenação entre Executivo e Legislativo nas presidências de FHC e Lula. Para governar, ambos os presidentes compuseram uma ampla, heterogênea e, geralmente, majoritária coalizão no Congresso. A opção por coalizões partidárias amplas teria a ver com a expectativa dos presidentes de que alguma indisciplina e defecção pudessem ocorrer. A ênfase no papel da coalizão como indutor da governabilidade conferiria, na visão do autor, originalidade a essa perspectiva, distinguindo-a das demais abordagens — a pessimista e a otimista — que marcaram no período recente o debate acadêmico e a própria compreensão sobre o funcionamento do sistema presidencial no Brasil. Concretamente, essa perspectiva, que enfatizaria a dimensão da coalizão, reuniria, ao mesmo tempo, *insights* provenientes tanto da abordagem pessimista quanto da otimista, assumindo uma forma de síntese dialética. Assim, considerando-se como tese a interpretação pessimista que destacaria o caráter ingovernável de um presidencialismo multipartidário e fragmentado, como o brasileiro, e como antítese o modelo interpretativo posterior que realçaria as bases institucionais do presidencialismo de coalizão (quais sejam, os fortes poderes do presidente e a centralização do processo legislativo) indutoras da governabilidade, Power (2010)

percebe elementos de ambas as abordagens na perspectiva denominada de *presidencialismo de coalizão* e, por isso, a concebe como uma síntese dialética. A abordagem dialética teria como foco as alianças partidárias, levando em conta o comportamento dos partidos que compõem a coalizão governamental e a força que teriam no Congresso, destacando, especificamente, as estratégias e as abordagens postas em prática pelo presidente para alcançar a governabilidade. Essa ênfase na coalizão, descrita como ampla e heterogênea em decorrência de um sistema multipartidário e fragmentado, seria, na visão do autor, uma influência da perspectiva pessimista que realçaria os constrangimentos para alcançar a governabilidade no presidencialismo. Por outro lado, essa terceira e sintética abordagem também incorporaria algumas conclusões da perspectiva tida como otimista, notadamente a estabilidade do governo de coalizão, observada no decorrer das presidências de FHC e Lula, e, conseqüentemente, a ênfase no caráter governável das instituições políticas sob o sistema de separação de poderes brasileiro.

Absorvendo referências dos dois principais modelos interpretativos até então existentes, a perspectiva do *presidencialismo de coalizão* seria inovadora por concentrar suas análises na forma como os partidos e, especificamente, a coalizão são abordados pelo presidente com o intuito de galvanizar apoio para a promoção da governabilidade. Dessa maneira, Power (2010) distingue os trabalhos dessa perspectiva em dois tipos: os estudos sobre composição, que focariam na formação do ministério, e os estudos sobre o cultivo, que se debruçariam sobre as estratégias de gestão da coalizão no decorrer do tempo. Os trabalhos tipificados como de cultivo começam, segundo Power (2010), a examinar como alianças políticas são administradas no decorrer do tempo pelo Executivo,

um fenômeno que em trabalhos anteriores (Pereira; Power; Rennó, 2005; 2008) o próprio autor denominou “gestão da coalizão”. Essa linha de investigação dedica-se a apurar quais instrumentos são empregados pelo chefe do governo, no curso de seu mandato, a fim de fomentar o apoio legislativo dos partidos que compõem a coalizão. Parte-se, então, da expectativa de que a formação do gabinete sozinho seria uma estratégia insuficiente para garantir o sucesso legislativo e os presidentes procurariam selar o apoio da coalizão por meio de outras formas de recompensa, tais como o “clientelismo orçamentário” e o uso seletivo de prerrogativas presidenciais.

Presidência e coalizão, uma negociação contínua para a governabilidade

As duas perspectivas de análise esboçadas na seção anterior apresentam argumen-

tos que realçam a centralidade da negociação intramandato entre o Executivo e a coalizão para a promoção da governabilidade. Ambas as abordagens reconhecem a coalizão como portadora de poder — o de prover o sucesso legislativo do governo, ou vetá-lo — e lhe atribuem relativa autonomia. Pode-se, então, derivar desse raciocínio o entendimento de que a relação entre o Executivo, notadamente o seu centro de comando, a presidência, e a coalizão é dinâmica e demanda frequente negociação. Assim, não apenas no início dos mandatos é firmado um acordo de cooperação (entre Executivo e coalizão), mas no decorrer dos governos esse compromisso é reafirmado e recomposto, seja para galvanizar o suporte existente, seja para ampliar a base de apoio.

O Gráfico 1 apresenta todos os períodos de reforma ministerial no decorrer dos governos FHC (1995–2002), Lula (2003–2010) e no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011–2014)

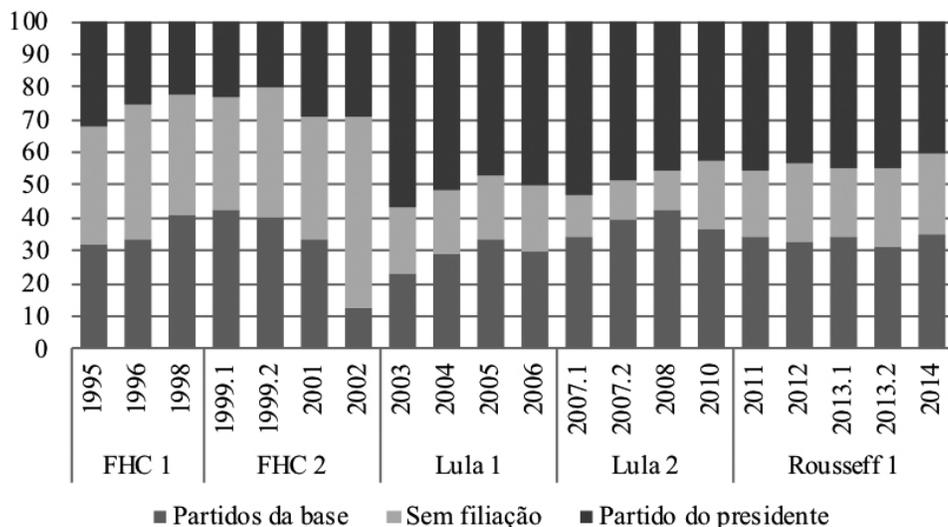


Gráfico 1. Composição do alto escalão governamental (ministérios e secretarias da Presidência) nos governos Fernando Henrique Cardoso (FHC), Lula e Rousseff, por tipo de vinculação partidária, 1995–2014 (%).

(2011–2014), levando em conta a participação do partido dos presidentes (Partido da Social Democracia Brasileira — PSDB e Partido dos Trabalhadores — PT), dos partidos da coalizão e do grupo que não possuía filiação partidária na composição do ministério após as reformas. Para cada reforma, tem-se um retrato da composição ministerial produzida conforme a vinculação partidária. Esse gráfico ilustra as recomposições no preenchimento dos cargos ao longo dos governos. Percebe-se a dinâmica com que o ministério é alterado para acomodar, na maior parte das vezes, novos representantes dos partidos da coalizão. Observando-se, separadamente, cada um dos cinco mandatos retratados, é frequente o aumento da presença dos partidos da coalizão no gabinete⁶, sobretudo a partir do segundo ano dos respectivos mandatos. Também se registra em alguns momentos diminuição da participação dos partidos do presidente no primeiro escalão, embora durante as gestões de Lula e Dilma a proporção de ministérios que eram comandados por filiados do PT tenha se mantido expressiva, superando os 40%. Em resumo,

supõe-se que esses movimentos de concessão de postos no Executivo intramandato serviriam ao propósito de repactuar acordos de cooperação com a coalizão. Isso sugere que as negociações entre o chefe do Executivo e os partidos da coalizão são contínuas no decorrer de um governo. Todavia, a concessão de cargos ministeriais seria apenas uma das moedas de troca nas negociações.

Raile, Pereira e Power (2011) argumentam que o presidente, para solucionar a “equação da governabilidade sob o multipartidarismo”, como no Brasil, utiliza dois tipos de ferramenta para obter apoio legislativo: os benefícios particularistas (*porks*) e os cargos de alto escalão (*coalition goods*). Na visão dos autores, é incompleta a compreensão corrente sobre as trocas entre Executivo e Legislativo para alcançar a governabilidade em um sistema presidencial multipartidário. Partindo dessa premissa, propõem expandir as lentes analíticas integrando as duas ferramentas do presidente (*porks* e *coalition goods*) para angariar apoio parlamentar e, para tanto, enfatizam os fatores temporais que moldam o relacionamento entre esses dois

6 Em cada governo/periódio eram os seguintes partidos da coalizão:

FHC 1 (PSDB): 1995 — Partido da Frente Liberal (PFL), Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e Partido Trabalhista Brasileiro (PTB); 1996 — PFL, PMDB, Partido do Povo Brasileiro (PPB), Partido Popular Socialista (PPS) e PTB; 1998 — PFL, PMDB, PPB, PPS e PTB;

FHC 2 (PSDB): 1999.1 — PFL, PMDB, PPB, PPS e PTB; 1999.2 — PFL, PMDB, PPB e PPS; 2001 — PFL, PMDB, PPB e PPS; 2002 — PMDB e PPB;

Lula 1 (PT): 2003 — Partido Comunista do Brasil (PCdoB), Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido Liberal (PL), PPS, Partido Socialista Brasileiro (PSB), PTB e Partido Verde (PV); 2004 — PCdoB, PL, PMDB, PPS, PSB, PTB e PV; 2005 — PCdoB, PL, PMDB, Partido Progressista (PP), PSB e PTB; 2006 — PCdoB, PL, PMDB, PP, PSB e PTB;

Lula 2 (PT): 2007.1 — PCdoB, PDT, PMDB, PP, Partido da República (PR), PSB e PTB; 2007.2 — PCdoB, PDT, PMDB, PP, PR, Partido Republicano Brasileiro (PRB), PSB e PTB; 2008 — PCdoB, PDT, PMDB, PP, PR, PRB, PSB e PTB; 2010 — PCdoB, PDT, PMDB, PP, PR e PSB.

Rousseff 1 (PT): 2011.1 — PMDB, PSB, PCdoB, PDT, PR e PP; 2011.2 — PMDB, PSB, PCdoB, PDT, PR e PP; 2012 — PMDB, PSB, PCdoB, PDT, PRB, PR e PP; 2013.1 — PMDB, Partido Social Democrático (PSD), PSB, PCdoB, PDT, PRB, PR e PP; 2013.2 — PMDB, PSD, PCdoB, PDT, PRB, PR, PP e Partido Republicano da Ordem Social (PROS); 2014 — PMDB, PSD, PCdoB, PDT, PRB, PR, PP e PROS.

recursos para a gestão da coalizão. Segundo os autores, do ponto de vista temporal, a distribuição de assentos no gabinete à coalizão precede a de *porks*. Assim, após estabelecer uma base de troca com a concessão de *coalition goods*, o presidente utilizaria os benefícios particularistas para lidar com a contínua necessidade de galvanizar apoio e disciplina no interior da base aliada e também fora dela. Na investigação que conduzem, os autores identificam evidências empíricas que corroboram a hipótese de que “o Executivo usa ‘bens particularistas’, como *porks*, para produzir uma variação marginal no apoio legislativo depois que distribui/reparte ‘bens de coalizão’ mais duradouros” (Raile, Pereira, Power, 2011, p. 9, tradução livre). Concluem, ainda, que além de ser um efetivo complemento aos “bens de coalizão” para reafirmar o apoio da base aliada, *porks* também funcionariam como uma alternativa particularmente atrativa ao Executivo se for necessário em uma votação obter o apoio de partidos e/ou ideologias adversárias. Os autores enfatizam, ainda, que o ambiente dinâmico e condicional no qual frequentemente opera o Executivo sob um presidencialismo multipartidário, além das regras institucionais, explica como os presidentes reagem de diferentes formas aos fatores contextuais e de tempo utilizando sua caixa de ferramentas. O Executivo pode, então, utilizar diferentes táticas para implementar suas estratégias em alcançar apoio e sucesso legislativo. Essas táticas ponderariam a propósitos particulares dos presidentes (tais como a obtenção de uma maioria quando houvesse votação de uma emenda constitucional) e às características institucionais do ambiente de barganha em que estariam inseridos nos partidos.

Com base no que foi exposto, portanto, é oportuno frisar que, no Brasil, o chefe do Executivo governa em um ambiente

dinâmico e fragmentado, lançando mão de esforços com o intuito de não apenas formar, mas de manter sua coalizão. A busca por cooperação é contínua, o que, do ponto de vista analítico, colocaria em xeque a irrestrita dominância do Executivo. Quando se observa, ademais, que a cooperação é continuamente, ao longo dos mandatos presidenciais, objeto de novas negociações e acordos, parece ficar claro que o presidencialismo de coalizão, embora possa ser caracterizado por uma presidência forte institucionalmente e, na maioria das vezes, dominante no processo legislativo, opera, em última instância, sob alguma coordenação entre Executivo e coalizão.

Sérgio Abranches (2005) discorre a respeito da coordenação política, enfatizando o seu papel em minimizar os riscos de paralisação decisória e de instabilidade político-institucional entre a presidência e o Congresso. Nesse enfoque, a capacidade de coordenação da maioria (legislativa) por parte do chefe do Executivo (o centro ou pivô do “sistema de forças” no presidencialismo) seria condição para a eficácia político-operacional do complexo regime de governança que assume a forma de um presidencialismo de coalizão no Brasil. Atento às falhas de coordenação política, o autor alerta para a tendência à fragmentação político-partidária da coalizão e a colapsos no desempenho decisório que poderiam desencadear, afirmando que o principal impacto dessas falhas incidiria sobre a relação entre Executivo e Legislativo. Sob o presidencialismo de coalizão, afirma o autor, o presidente teria “papel crítico e central no equilíbrio, gestão e estabilidade da coalizão” e, por isso, não poderia perder o poder de atração sobre os partidos, assumindo uma “atitude proativa na coordenação política dessa maioria para lhe dar direção e comando” (Abranches, 2005, p. 48).

O debate recente sobre o presidencialismo, novas evidências

A seguir serão expostos alguns trabalhos que representam novas dimensões de análise no debate corrente sobre o presidencialismo de coalizão. Essa exposição não esgota a intensa e qualificada produção que compõe o debate atual e, assim, não pode ser interpretada como uma revisão completa da bibliografia mais recente que se debruça sobre o sistema de separação de poderes no Brasil. Contudo, a seleção dos trabalhos se justifica por duas razões, uma analítica e outra empírica: os textos trazem à tona dimensões ainda inexploradas nesse campo de estudo, ao mesmo tempo em que produzem novos dados. Os trabalhos selecionados oferecem, então, novas evidências que expandem os níveis de conhecimento sobre o funcionamento de governos de coalizão sob o presidencialismo.

Como forma de sistematizar as respectivas contribuições, esta seção divide-se em três partes, nas quais serão apresentadas as evidências produzidas em cada estudo, além da dimensão analítica privilegiada. Os três títulos que subdividem a exposição procuram registrar o cerne da análise desses trabalhos.

A participação da coalizão no Executivo

Interessada em investigar os efeitos da participação dos partidos da coalizão na estrutura e no funcionamento do poder Executivo, Mariana Batista (2013) centra a atenção no tipo de controle que os representantes da coalizão desempenham ao assumir

pastas ministeriais. A autora argumenta que “em troca do apoio do seu partido no Legislativo, o ministro busca influência no governo” (Batista, 2013, p. 454), notadamente nas decisões produzidas pelo Executivo, que são materializadas em propostas legislativas a serem encaminhadas ao Congresso para apreciação e votação. Considerando que os ministros indicados pelos partidos aliados podem representar preferências e agendas destoantes das do presidente, o estudo busca aferir a influência dos ministérios, especificamente daqueles distribuídos aos parceiros da coalizão, na produção de atos normativos do Executivo e, assim, identificar o nível de compartilhamento de poder entre o presidente e os membros da coalizão no interior do Executivo.

Partindo do entendimento de que cabe ao presidente decidir por delegar aos ministérios ou centralizar na presidência os processos de produção de medidas legislativas/decisões que transcorrem no Executivo, a autora supõe que o presidente escolha o curso de ação (delegar ou centralizar) que reduz os custos de transação. Esses custos são medidos considerando quatro variáveis: a distância ideológica entre o presidente e o partido que comanda o ministério; o número de atores envolvido na decisão; a institucionalização do aparato de assessoramento presidencial; e a força legislativa dos partidos que compõem a coalizão. O estudo analisou as iniciativas legislativas produzidas pelo Executivo entre os anos de 1995 a 2010 (durante os governos FHC e Lula)⁷, observando a autoria dessas proposições — se provenientes de ministérios ou de órgãos de assessoramento direto

7 Segundo a autora, o estudo considerou o total de 1.715 iniciativas legislativas do Executivo submetidas ao Congresso, sendo 823 PLs, 784 MPs, 54 propostas de emendas constitucionais (PECs) e 54 projetos de lei complementar (PLPs). Importante destacar que nem todas as iniciativas foram aprovadas pelo Legislativo; algumas foram rejeitadas, enquanto outras ainda estavam em processo de tramitação.

ao presidente — a fim de avaliar se a produção de decisões no Executivo é centralizada, isto é, concentrada na presidência, ou dispersa entre os diferentes ministérios que compõem a estrutura governamental.

A análise dos dados coletados por Batista (2013) revela que grande parte das proposições/decisões produzidas pelo Executivo (cerca de 90%) provém dos ministérios, o que evidencia “a importância dos ministros no processo de produção legislativa no Poder Executivo” (Batista, 2013, p. 457). A participação da presidência como autora exclusiva de proposições de leis é baixa. A autora observa, no entanto, que os ministérios comandados por indicados dos partidos da coalizão, em geral, não têm predominância na formulação da agenda legislativa do Executivo. Notadamente, os ministros que pertencem aos partidos do presidente (PSDB e PT) são os que controlam a produção legislativa do governo.

A despeito dessa observação geral, os dados apresentados por Batista (2013) indicam, ainda, variações entre os governos, sendo percebida no mandato de FHC maior incidência de ministérios comandados pela coalizão na produção de propostas de leis comparando-se com a inflexão ocorrida no mandato de Lula. Além disso, a participação da presidência e de ministérios cujos titulares pertenciam ao partido do presidente na formulação das iniciativas de leis do governo se intensificou durante a gestão de Lula, diferentemente do observado no mandato do seu antecessor.

Resumidamente, uma das principais conclusões desse estudo diz respeito à evidência de que, considerando a experiência dos governos FHC e Lula, as decisões do Executivo, consubstanciadas em projetos legislativos submetidos ao Congresso Nacional, originam-se nos ministérios. Nas palavras da autora, esse

achado mostra “a forte descentralização da produção legislativa do Executivo e o importante papel dos ministros” (Batista, 2013, p. 459). Com efeito, essa evidência revela que no governo de coalizão, tal como funciona no Brasil, o presidente, em termos gerais, delega aos seus ministros a formulação das iniciativas e proposições que constituem a agenda legislativa do Executivo que é submetida ao Congresso. A centralização na presidência de apenas 10% das decisões/propostas de lei do governo, como ressaltado por Batista (2013), pode indicar, ainda, as limitações da própria estrutura presidencial em lidar com essa responsabilidade; afinal, a burocracia especializada (recursos humanos) e as informações que subsidiam a produção de decisões pertencem aos ministérios. Além disso, regimentalmente, os órgãos da presidência ocupam-se de funções específicas de assessoramento ao chefe do Executivo e podem, de fato, não dispor de tempo e pessoal para atuar na elaboração de iniciativas de lei (Moe, 1985).

O trabalho de Sylvia Gaylord e Lucio Rennó (2015) compartilha da mesma inquietação analítica do artigo de Batista (2013), reconhecendo a ausência de estudos no Brasil sobre o funcionamento interno das coalizões e, assim, buscando identificar alguns dos efeitos da participação dos partidos aliados no interior do Executivo, especificamente o papel que desempenham no processo de elaboração de políticas no âmbito governamental. Notadamente, o trabalho atenta para o “partidarismo” dos ministros indicados pela coalizão e o nível de influência que podem exercer sobre a agenda legislativa do governo. Os autores ressaltam que as pesquisas sobre o funcionamento do presidencialismo brasileiro ainda ignoram as aspirações por políticas públicas dos representantes da coalizão que são indicados para as pastas ministeriais. Comumente, supõe-se que os partidos que

integram o governo estão mais interessados na ocupação de cargos (*office seeking*) e no controle dos respectivos espólios, como a possibilidade de prover nomeações a outros cargos e o acesso a verbas orçamentárias, do que em influenciar a formulação de políticas governamentais (*policy seeking*). Gaylord e Rennó (2015) procuram, então, em seu trabalho colocar em xeque essa suposição, averiguando se há evidências de que os ministros, ao ingressarem no gabinete, se mobilizam para implementar agendas políticas específicas.

A pesquisa empreendida pelos autores consiste em analisar, quantitativamente, a participação dos ministros em iniciativas legislativas do Executivo, atentando para as condições em que ocorrem a colaboração dos chefes das pastas na formulação de decisões do governo. O objetivo é apurar em quais condições o presidente delega ao ministério, ou compartilha com ele, o processo de elaboração da agenda legislativa governamental. A principal hipótese do trabalho é que o compartilhamento de políticas entre o presidente e o gabinete ocorre provavelmente sob condições de proximidade ideológica. Assim, por contraste, a distância ideológica entre os partidos que compõem a coalizão levaria à diminuição da participação ministerial na agenda do Executivo e à concentração de políticas nos ministérios comandados por filiados ao partido do presidente.

Tomando também como período de análise os anos dos governos FHC e Lula, o trabalho analisa especificamente as iniciativas legislativas do Executivo editadas entre 1995 e 2010, incluindo PLs, leis ordinárias

e complementares, propostas de emendas à Constituição e MPs. O objeto empírico do trabalho são os endossos (assinaturas) ministeriais que constam de cada proposição legislativa. Para os autores, o endosso não significa a mera aceitação do ministro aos termos do texto legal e sim a sua participação em um processo de trabalho e negociação que comumente envolve outros ministérios e os órgãos da presidência⁸.

A análise dos dados aponta para algumas conclusões importantes a respeito do nível de participação dos ministérios na formulação da agenda legislativa do Executivo. Primeiramente, cabe destacar que foi constatada reduzida colaboração entre os ministérios na elaboração das medidas legislativas, predominando iniciativas formuladas apenas por uma pasta. Especificamente, 70% de todos os textos legislativos considerados foram elaborados por um ministério; esse número reduz para 55% se for observado o conjunto de medidas já aprovadas. Outra evidência apurada diz respeito à concentração em três ministérios — notadamente, Fazenda, Planejamento e Justiça — da maioria das iniciativas legais dos governos FHC e Lula. Essas três pastas respondem, coletivamente, por 91% de todas as iniciativas observadas e por 86% das que foram aprovadas. Observa-se que os ministros de pastas como a da Educação, Previdência Social, Trabalho, Saúde e dos Transportes, além do principal órgão da Presidência, a Casa Civil, participaram, cada um, da formulação de 7 a 8% das proposições analisadas.

Buscando identificar a influência dos partidos da coalizão com representantes à

8 Nas palavras de Gaylord e Rennó (2015, p. 254), “endorsing a bill is a process of intense work and negotiation among ministries. Endorsement by a minister means, at the very least, that the minister’s legal and political aids have been consulted, and they have manifested their approval of the bill after detailed analysis. Ministers who endorse executive initiatives are also responsible for defending their bills before Congress via written justifications for their sponsorship”.

frente de ministérios na produção de lei do Executivo, os autores atentaram-se à análise dos dados para a filiação partidária dos ministros que endossam as iniciativas legislativas aprovadas, mais propensas, como verificado, à colaboração entre diferentes ministérios. Os dados empíricos revelaram que “o partido do presidente desempenha um papel de liderança na formulação de políticas no interior do gabinete” (Gaylord; Rennó, 2015, p. 259, tradução livre). Comparativamente aos demais partidos que compunham a coalizão, os ministérios controlados pelo PSDB e pelo PT, durante as gestões de FHC e Lula, apresentaram os maiores níveis percentuais de endossos (participação) na formulação das iniciativas legais do governo, respectivamente 36,3 e 38,7%. O PMDB, que esteve presente na aliança de apoio parlamentar dos dois presidentes, é o terceiro partido com maior participação na formulação legislativa do Executivo durante o período observado, endossando 7,8% das propostas aprovadas.

Em resumo, Gaylord e Rennó (2015) chegam a achados semelhantes aos do trabalho de Batista (2013), concluindo que o ministério participa ativamente da produção de decisões no Executivo, que são materializadas em iniciativas legislativas, embora constatem que certas pastas influenciem muito mais que outras, principalmente se forem controladas por representantes do partido do presidente. Os trabalhos convergem na conclusão de que a formulação da agenda legislativa do governo ocorre majoritariamente no nível dos ministérios, sendo módica a participação dos órgãos da presidência, de maneira específica da Casa Civil, entretanto a concentração da produção legislativa em ministérios específicos, notadamente aqueles comandados pelo partido do presidente, ou por técnicos de sua escolha direta, como revelado por ambos os trabalhos, indica o es-

copo da delegação que é feita pelo chefe do Executivo aos seus ministros no interior do governo. De forma geral, os partidos da coalizão ao ocuparem pastas no Executivo não participam ativamente e na proporção de outros ministérios da formulação da agenda legislativa, de políticas, do Executivo.

O Legislativo e a produção de decisões

Partindo da premissa de que os poderes de agenda do presidente não explicam, exclusivamente, a dominância da produção legal do Executivo no Congresso, Andréa Freitas (2016a; 2016b) traz para o centro de sua análise o papel da coalizão, argumentando que a formação de uma aliança partidária de apoio parlamentar, ao garantir maioria legislativa ao governo, funciona como um elo de coordenação entre os dois poderes dirimindo potenciais conflitos. A autora considera que “a formação de coalizões implica na divisão de poder e de responsabilidade sobre o conjunto de políticas” (Freitas, 2016a, p. 17) notadamente entre o governo e os partidos aliados, proporcionando que coalizão também participe de maneira ativa dos processos de formulação e implementação das políticas governamentais. Essa participação concretizar-se-ia por meio do ingresso dos partidos da coalizão na estrutura do Executivo, ao ocupar cargos ministeriais e, principalmente, no Congresso, na apreciação das matérias legislativas de interesse do governo.

Freitas enfatiza em sua análise a relevância da coalizão para o sucesso legislativo do Executivo, identificando-a como condição para efetividade do poder presidencial. De acordo com o seu argumento, a coalizão funcionaria como uma extensão do Executivo no Congresso; como partícipe do governo, a coalizão teria responsabilidade sobre o conjunto de políticas e compartilharia com o

presidente a agenda política consubstanciada nas proposições de lei enviadas ao Legislativo. Logo, o que provém do governo seria também a expressão de interesses da coalizão. A razão que motivaria os presidentes a formarem coalizões seria a previsão de contar com uma maioria legislativa no Congresso.

A formação de uma coalizão implicaria, como efeito, uma “divisão de responsabilidade”, na qual se espera que os partidos aliados, como parte e representantes do governo, se encarreguem em apreciar e negociar os projetos enviados ao Congresso pelo Executivo, participando da “formatação de uma agenda [legislativa] que deixa de ser do presidente, ou do ministro de determinado partido, e passa a ser a agenda da maioria, formatada pela coalizão” (Freitas, 2016a, p. 18). Importante destacar que, nessa visão, os partidos adeririam à coalizão estrategicamente na busca pela consecução de interesses — entre eles o de produzir políticas públicas substantivas e específicas, tal como ocorre nas coalizões de sistemas parlamentaristas. O acesso a cargos ministeriais e a adesão à agenda legislativa do Executivo, mesmo que a reformulando no decorrer do processo de apreciação parlamentar, são, portanto, meios para a concretização dos interesses que os partidários da coalizão buscam viabilizar.

Nesse contexto, a autora argumenta que a formação de um governo de coalizão supõe a participação ativa dos parlamentares, especialmente aqueles vinculados aos partidos aliados no processo de deliberação das propostas originadas do Executivo no Congresso. A despeito dos fortes poderes de agenda presidencial, que podem intervir na forma e no ritmo em que as iniciativas de lei são apreciadas no parlamento, os legisladores dispõem de prerrogativas para avaliar e estabelecer modificações nas proposições que chegam do Executivo. A coordenação que se

busca com a formação de uma coalizão e a atuação dos líderes partidários no comando dos trabalhos legislativos teriam como efeito a produção de resultados negociados entre uma maioria legislativa e o presidente. Alterações da própria coalizão e de demais parlamentares de forma geral nos projetos encaminhados pelo Executivo seriam esperadas, mas negociações entre os dois poderes teriam curso no Congresso a fim de se formar “o consenso necessário para a adoção de políticas” (Freitas, 2016b, p. 8, tradução livre). Nesses termos, o Legislativo preservaria um importante papel no processo de produção de lei e, assim, “não abdica nem delega sua capacidade legislativa ao Executivo” (Freitas, 2016b, p. 8), mas negocia as suas decisões.

Com o objetivo de mensurar a participação efetiva do parlamento na formatação das proposições de lei originárias do Executivo, Freitas (2016a; 2016b) analisa minuciosamente as alterações propostas (que incluem adições de conteúdo, modificações e supressões) pelo Legislativo em todas as iniciativas apresentadas e aprovadas pelo governo no decorrer das presidências de FHC e Lula — ou seja, de janeiro de 1995 a dezembro de 2010 —, incluindo MPs, projetos de lei ordinária e complementar. Dada a magnitude do universo de análise, a pesquisa deteve-se nas proposições do Executivo que sofreram algum tipo de veto, parcial ou total —notadamente, 179 projetos ou 15% do total de propostas apresentadas pelos governos nesse período. Como esclarece a autora, por meio desse levantamento “é possível avaliar não apenas se o legislador modifica os projetos, mas também entender como o Executivo reage a essas modificações” (Freitas, 2016b, p. 13).

Em termos numéricos, o trabalho revela que são milhares os dispositivos introduzidos pelo Legislativo nos três tipos de proposições encaminhadas pelo Executivo que

foram analisadas (especificamente, 10.729 frente 16.877 dos dispositivos redigidos pelo governo originalmente)⁹, o que já poderia sugerir a extensão da participação parlamentar na definição de políticas. Contudo, todas essas modificações do Legislativo podem não ser incorporadas à versão final da lei promulgada pelo presidente, sendo objeto de vetos. A autora, então, busca aferir quantas mudanças legislativas afetam, de fato, a produção legal, formulando uma “taxa de contribuição”, por meio da qual estima ações de cada poder no processo de formatação de uma proposição em lei.

Detalhadamente, quantificando as ações e os correspondentes dispositivos que constam na versão final das legislações sancionadas pelo presidente e identificando os respectivos autores — Executivo ou legisladores —, Freitas (2016b) estima que cerca de 40% do conteúdo das leis que constituem o seu universo de análise é proveniente do Legislativo. Considerando o tipo de legislação, esse percentual pode aumentar, como é o caso das leis complementares em que a contribuição do parlamento foi de 66,5%; para as leis ordinárias, esse percentual foi de 28,7%, e para as MPs, de 39,2%. É conveniente ressaltar que mesmo no caso das proposições legislativas que tramitam em caráter de urgência e aceleradamente, muitas vezes entendidas como um instrumento do presidente “para impor a sua vontade ao legislador”, verificam-se significativos percentuais de contribuição dos parlamentares. Diante dessas evidências, a autora comprova que o “presidente não governa sozinho” e que, conseqüentemente, “o poder legislativo, mesmo sob essas condições extremas, de

maneira alguma é levado à inação ou submissão” (Freitas, 2016b, p. 21).

Além de revelar, empiricamente, que a contribuição efetiva do Legislativo na produção de leis federais está “longe de ser pequena e insignificante”, o estudo conduzido por Freitas (2016b) refuta a hipótese de que presidentes com fortes poderes de agenda inibem a capacidade de produção legislativa do parlamento. O estudo revela que as MPs constituem o tipo de legislação mais alterado pelos parlamentares (foram 5.599, ou 52,2%, em um total de 10.729 alterações do Legislativo) e, também, que os requerimentos de urgência legislativa apresentados pelo Executivo ou pelo colégio de líderes, que têm como efeito a redução do tempo para apreciação e conseqüente apresentação de emendamentos aos projetos, “não afeta[m] o número de alterações realizadas no Legislativo, ao contrário, projetos com urgência são mais alterados do que os sem urgência” (Freitas, 2016a, p. 77). Assim, resumidamente, a autora mostra evidências de que os poderes legislativos, de agenda, do presidente não anulam a capacidade dos parlamentares de deliberar e modificar as propostas de lei.

Os trabalhos de Acir Almeida (2015; 2016), por sua vez, atentam para as mudanças no processo legislativo federal ocorridas nas últimas duas décadas que alteram, em importantes aspectos, a dinâmica e o padrão de relacionamento entre o Executivo e o Congresso. Em termos empíricos, as mudanças observadas se manifestam, sobretudo, a partir de 2004, notadamente na diminuição do uso de MPs e do regime de urgência na tramitação de PLs, na redução percentual das leis federais (não orçamen-

9 Para uma detalhada explicação sobre a definição das disposições legislativas como unidade de análise, ver Freitas (2016a, p. 48-52).

tárias) aprovadas com origem na presidência e no consequente aumento de medidas originadas de parlamentares na produção legislativa. Observa-se, assim, que relevantes poderes de agenda do Executivo — que influenciavam “intensamente na aprovação da agenda” do governo e que permitiam “abreviar, e até contornar, o processo legislativo ordinário” (Almeida, 2015, p. 45) — passaram a ser utilizados com menor frequência e que, ao mesmo tempo, há um declínio da dominância legislativa do Executivo.

Ao mapear numericamente as leis ordinárias e complementares provenientes da presidência e do Congresso editadas entre 1989 e 2014 por tipo de processo legislativo (se via MP ou PL), os trabalhos registram que na comparação de dois períodos de análise — 1995–2002 e 2007–2014 — houve redução e estabilização na média anual de leis apresentadas na forma de MPs, que ficou ao redor de 50% — ao passo que a média dos “PLs aprovados com urgência diminuiu praticamente pela metade, de 28,7% para 13,8%, e a de PLs aprovados conclusivamente nas comissões triplicou, de 9,8% para 29,1%” (Almeida, 2015, p. 47). Outra evidência apresentada pelo autor que mostra mudanças no processo legislativo diz respeito ao decréscimo da média anual (percentual) de leis aprovadas de autoria do Executivo: foi de 75%, nos anos de 1991 a 2002, para 45%, entre 2011 e 2014. No mesmo período, segundo Almeida (2016, p. 1), “a porcentagem anual média daquelas leis que foram aprovadas pelos deputados exclusivamente nas comissões permanentes, sem votação em plenário, aumentou de 20% para 41%”.

Com efeito, as mudanças descritas por Almeida revelam alterações nos padrões de relacionamento entre o governo e o Legislativo em se tratando, especificamente, do tipo de tramitação da produção legislativa. As alterações se

manifestaram pela diminuição do recurso aos poderes de agenda presidencial (como as MPs e os pedidos de urgência) para a aprovação da agenda do Executivo, o decréscimo das médias anuais de dominância legislativa do governo e, ainda, a intensificação dos trabalhos das comissões permanentes da Câmara.

Para o autor, as evidências que recolhe servem para validar um novo entendimento sobre as relações entre os poderes no Brasil em anos mais recentes, pondo em xeque a interpretação de que o Executivo controlaria a agenda legislativa, as comissões permanentes da Câmara teriam papel secundário no processo de votação das leis e o Congresso desempenharia, de maneira geral, um papel reativo na produção legislativa (Figueiredo; Limongi, 2007; Pereira; Mueller, 2000). Assim, esses diagnósticos que encontravam respaldos empíricos na dinâmica de relacionamento entre os poderes com a promulgação da Constituição de 1988 e, especialmente, no decorrer do governo FHC, não capturariam as mudanças institucionais que vêm caracterizando o processo legislativo desde a primeira década dos anos 2000.

Considerando a ocorrência e a persistência de alterações no regime de tramitações das leis promulgadas, sobretudo no período de 2003 a 2014, e o crescente controle dos parlamentares sobre a agenda legislativa, manifestado pelo aumento de leis aprovadas com origem no Congresso, bem como o papel mais ativo das comissões permanentes, Almeida (2016) entende que está em curso “uma mudança das regras do jogo legislativo ou, mais especificamente, da forma como o processo legislativo é organizado” (Almeida, 2016, p. 11). O padrão de organização e funcionamento do parlamento estaria, então, mais próximo a um modelo descentralizado “no qual as comissões permanentes têm atuação mais proativa na definição da

agenda e nas decisões legislativas”, diferindo-se do modelo anterior, mais centralizado, “dominado pela liderança da maioria” governista (Almeida, 2016, p. 24).

Os custos da coalizão para o presidente

Partindo da hipótese geral de que governar sob um sistema presidencialista, multipartidário e fragmentado impõe custos a um presidente minoritário, Frederico Bertholini e Carlos Pereira (2017) centram a análise em estratégias presidenciais mobilizadas para formar e gerenciar maiorias legislativas e os respectivos efeitos no que diz respeito a recompensas e perdas. Na visão dos autores, os custos são inexoráveis à formação de uma coalizão de sustentação parlamentar ao governo, mas estaria ao alcance do presidente a escolha de uma “boa gerência [...] capaz de maximizar apoio legislativo e minimizar os custos de manutenção desse apoio político” (Bertholini; Pereira, 2017, p. 529). No esquema de análise proposto pelos autores, cabe ao presidente como ator central, o pivô do processo de formação da coalizão a fim de compor maiorias legislativas, a escolha dos termos dessa relação, que consiste, especificamente, em três decisões: sobre o número de partidos que farão parte da coalizão; sobre os partidos propriamente — em que pesem as preferências políticas e ideológicas de cada um deles; e sobre a quantidade e o tipo de recursos distribuídos aos parceiros aliados. Considerando-se que essas escolhas de “gerência” se interconectam e geram efeitos sobre “a qualidade, nível de conflito, sustentabilidade, custo e capacidade de governo de um presidente” (Bertholini; Pereira, 2017,

p. 540), Bertholini e Pereira (2017) supõem que há configurações específicas, ou seja, combinações de escolhas que podem gerar mais custos do que outras. Assim, a depender da quantidade de partidos, da diversidade e da heterogeneidade ideológica entre eles e, ainda, da proporção de distribuição de bens de troca (recompensas), o presidente deparar-se-ia com coalizões mais ou menos custosas. Especificamente, os custos de governo são entendidos como “toda desutilidade derivada pelo presidente no processo de gerência da coalizão”, ou “tudo que é transferido do Executivo para os parceiros” — tais como os ministérios, os demais cargos da burocracia e as emendas orçamentárias (Bertholini; Pereira, 2017, p. 534). As escolhas do presidente e os custos constituem o quadro de referência analítica para se compreender as estratégias de gerência da coalizão de um governo. Considerando-se, então, que os presidentes podem fazer escolhas específicas para a formação da coalizão, Bertholini e Pereira (2017) observam que as experiências dos últimos governos no Brasil permitem identificar estilos de gerência diferenciados entre os mandatários. Os autores analisam os dois governos de FHC e de Lula, além do primeiro de Dilma Rousseff, e concluem que a presidência de FHC destoa da de Lula e Dilma em diversos aspectos no que tange às escolhas para composição da coalizão. Especificamente em comparação ao mandato de FHC, durante os governos do PT o tamanho da coalizão e o nível de heterogeneidade ideológica entre os partidos foram maiores, assim como a proporcionalidade da coalizão¹⁰ apresentou percentuais menores. Ou seja, nos governos de Lula e Dilma fo-

10 Medida pela taxa de coalescência (Amorim Neto, 2006) que considera a correspondência entre a proporção das cadeiras no Legislativo e a quantidade de ministérios que cada partido que compõe a coalizão comanda. Para uma consulta aos números levantados pelos autores, ver Bertholini e Pereira (2017, p. 537 - Tabela 1).

ram estabelecidas coalizões “extremamente diversas ideologicamente, com a presença de partidos de extrema-direita a partidos de extrema-esquerda”, incluindo-se as agremiações de centro. Além disso, houve “baixo compartilhamento de poder com aliados” (Bertholini; Pereira, 2017, p. 537-538), evidenciado, por exemplo, pela expressiva proporção de ministérios controlados pelo PT em comparação aos demais partidos (ver Gráfico 1). Os autores, também atentos ao caráter dinâmico do jogo da coalizão, entendem que os presidentes se mobilizam no decorrer dos mandatos para gerenciar o relacionamento com a coalizão, tendo em vista os seus níveis de eficiência, medidos pelos custos empenhados, e os resultados obtidos com a sustentação político-partidária no Legislativo. Nos casos em que o presidente for repactuar os acordos com a coalizão, dadas as pressões e as barganhas dos partidos aliados para ampliar o acesso aos bens de troca do Executivo, haverá, provavelmente, mudanças na matriz de custos redefinindo padrões distributivos anteriores.

Uma contribuição empírica do trabalho consiste na elaboração de instrumento inédito de aferição dos custos que são desencadeados pela escolha de determinadas estratégias de gerência da coalizão pelo presidente. A medida formulada, o Índice de Custos de Governo (ICG), visa comparar não apenas os custos em cada presidência, mas em diferentes momentos do tempo, sobretudo no decurso de um mandato. O ICG inclui a medição do número de ministérios e secretarias com o mesmo *status* em cada governo, o total de recursos alocado nesses órgãos e o montante de emendas individuais ao orçamento executadas pelo governo. Resumidamente, observando o perfil do custo de cada presidente, os autores constata-

ram que o custo de gerência das coalizões presidenciais variou bastante no Brasil” (Bertholini; Pereira, 2017, p. 540). Essa constatação é feita levando em conta os custos gerais de cada presidente com a sua coalizão e também os custos desagregados, considerando os que são dispensados aos partidos dos presidentes (PSDB e PT) e aos demais parceiros da coalizão. Segundo os dados consolidados no ICG, os custos totais com a coalizão nas presidências de Lula e Dilma foram altos (apresentando uma pontuação de 63,1, 69,1 e 76,0, respectivamente nos dois mandatos de Lula e no primeiro de Dilma) perante o maior nível observado no segundo governo de FHC (37,2). Além disso, na comparação entre os presidentes, observa-se uma variação na composição dos custos separando os que foram gerados pelos próprios partidos do presidente e pelos demais parceiros da coalizão. Durante os governos de FHC, os custos com os partidos da coalizão foram maiores do que os empenhados ao PSDB, ao passo que no governo Lula os custos com a coalizão foram inferiores aos obtidos com o PT (26,6 e 32,2 frente 36,7 e 36,8, em cada mandato). Por sua vez, no primeiro mandato de Dilma, os custos com a coalizão foram maiores (44,2). Sucintamente, os autores apresentam evidências empíricas que respaldam a suposição de que os custos de gerência da coalizão são função de determinadas escolhas do presidente. Por meio de testes econométricos, identificam que estratégias específicas de gerência da coalizão impactam os custos que cada presidente arca para governar com maiorias legislativas. Diante desses achados, o trabalho prescreve um comportamento aos presidentes: “Gerenciar coalizões com um pequeno número de partidos ideologicamente homogêneos e compartilhar poderes e recursos de forma proporcional com seus parceiros de governo” (Bertholini; Pereira, 2017, p. 547).

Considerações finais

Este trabalho procurou expor um balanço da produção mais recente sobre o presidencialismo de coalizão, detendo-se em alguns estudos que apresentam novas dimensões de análise, além de dados empíricos originais que contribuem para expandir a compreensão sobre o funcionamento do sistema de separação de poderes no Brasil, realçando algumas características do complexo arranjo montado sobretudo pelo presidente, mas com o apoio e a cooperação da coalizão e do Legislativo para produzir decisões. O balanço apresentado reúne textos que compartilham a interpretação de que a dominância do Executivo não está dada pelos poderes de agenda do presidente e sim que é gerada com a contribuição da coalizão.

Assim, é importante registrar que os trabalhos partem do que pode se denominar de uma nova interpretação sobre o presidencialismo brasileiro que emerge de forma mais proeminente na primeira década dos anos 2000 e realça, notadamente, as condições que favorecem, na maior parte do tempo, a dominância do Executivo e a governabilidade. Entende-se aqui que é com base nesse quadro de referência que o debate mais recente sobre o presidencialismo de coalizão avança. Os esforços de análise de Palermo (2000) e Power (2010) representam contribuições relevantes que trazem à tona a interpretação de que o sucesso legislativo do presidente está condicionado ao apoio dos partidos que compõem a coalizão. Ambos os autores entendem que há dispersão de poderes entre o Executivo e o Legislativo e que a cooperação e o apoio parlamentar que o presidente, como ator central desse sistema, demanda da coalizão são continuamente negociados durante o mandato.

Dado esse pano de fundo, a agenda de pesquisa sobre presidencialismo passa a de-

dicar especial atenção à coalizão, entendida como um mecanismo de coordenação entre os poderes Executivo e Legislativo. Há diversas evidências coletadas que revelam empenhos do presidente para galvanizar o suporte da base aliada. Por exemplo, o Gráfico 1 mostrou que no decorrer dos mandatos de FHC, Lula e Rousseff as reformas ministeriais ampliaram, em geral, a representação dos partidos aliados no gabinete. Além disso, o estudo de Raile, Pereira e Power (2011) revela que o presidente tem uma “caixa de ferramentas” para atrair e negociar com a coalizão. Em termos numéricos, o estudo de Bertholini e Pereira (2017) mostra as variações do ICG ao longo de um mandato.

Sucintamente, o exame dos trabalhos revisados no artigo possibilita que se sistematizem as seguintes evidências acerca do funcionamento do presidencialismo de coalizão, sobretudo durante os governos FHC e Lula:

- as decisões tomadas no Executivo têm origem nos ministérios, mas estão concentradas em poucas pastas que, na maioria das vezes, são comandadas por representantes dos partidos do presidente, de modo que a coalizão tem pouca participação, em termos quantitativos, na produção de projetos do governo;
- os legisladores têm atuado como revisores dos projetos oriundos do Executivo propondo diferentes modificações e tendo, de fato, em um número significativo de casos, suas propostas acatadas pelo governo;
- os poderes legislativos/de agenda do presidente tanto não anulam as prerrogativas dos parlamentares de revisar e modificar as propostas de lei como vêm sendo empregados com menor frequência no âmbito legislativo;
- as estratégias de gestão e os custos com a coalizão variam entre os diferentes

governos — notadamente, o estilo de gerência de um presidente impacta nos custos arcados para manter o apoio da coalizão.

Se, por um lado, com base nas evidências apresentadas, é possível constatar que o presidente estabelece barreiras de contenção que restringem a possibilidade de influência da coalizão nas decisões tomadas no interior do governo, por outro lado, observa-se que no Legislativo há, de fato, mecanismos de revisão e controle das propostas oriundas do Executivo funcionando efetivamente. Essas

constatações indicam que, de forma geral, o compartilhamento da agenda de políticas entre o governo e a coalizão tende a ocorrer no parlamento. No Executivo, apesar da observada descentralização da produção legislativa em nível ministerial, a agenda legislativa mantém-se sob o controle do presidente, que a delega a alguns poucos ministros, em geral filiados ao seu partido ou de estrita confiança. Uma futura agenda de pesquisa pode informar em mais detalhes como a dominância do Executivo se assenta no compartilhamento de políticas com os legisladores, especificamente com a coalizão.

Bibliografia

- ABRANCHES, Sérgio. Os dilemas da governabilidade no Brasil: reforma política ou reforma do Estado? **Cadernos Adenauer**, Rio de Janeiro, ano VI, n. 2, p. 39-60, 2005.
- ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.
- ALMEIDA, Acir. A política da mudança institucional: processo legislativo no Brasil pós-1988. *In*: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 40., 2016, Caxambu. **Anais** [...]. Caxambu, 2016. p. 1-29.
- ALMEIDA, Acir. Processo legislativo: mudanças recentes e desafios. **Boletim de Análise Político Institucional**, n. 7, p. 45-50, jan./jun. 2015.
- AMORIM NETO, Octavio. Formação de gabinetes presidenciais no Brasil: coalizão *versus* cooptação. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 4, n. 1, p. 9-34, 1994.
- AMORIM NETO, Octavio. Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, p. 479-519, 2000. <https://doi.org/10.1590/S0011-52582000000300003>
- AMORIM NETO, Octavio. **Of presidents, parties, and ministers: cabinet formation and legislative decision-making under separation of powers**. 392f. Tese (Doutorado) – University of California, San Diego, 1998.
- AMORIM NETO, Octavio. **Presidencialismo e governabilidade nas Américas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.
- BAIÃO, Alexandre Lima; COUTO, Cláudio Gonçalves; JUCÁ, Ivan Chaves. A execução das emendas orçamentárias individuais: papel de ministros, cargos de liderança e normas fiscais. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 25, p. 47-86, jan. 2018. <https://doi.org/10.1590/0103-335220182502>
- BATISTA, Mariana. O poder no Executivo: uma análise do papel da Presidência e dos Ministérios no presidencialismo de coalizão brasileiro (1995-2010). **Opinião Pública**, Campinas, v. 19, n. 2, p. 449-473, 2013. <https://doi.org/10.1590/S0104-62762013000200009>

- BATISTA, Mariana. Taking Portfolios Difference Seriously: A Composite Measure Based on Policy, Office, and Budget in Brazil. **Brazilian Political Science Review**, São Paulo, v. 11, n. 1, 2017. <https://doi.org/10.1590/1981-382120170001000600>
- BERTHOLINI, Frederico; PEREIRA, Carlos. Pagando o preço de governar: custos de gestão de coalizão no presidencialismo brasileiro. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 528-550, 2017. <https://doi.org/10.1590/0034-7612154969>
- FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. São Paulo: Editora FGV, 1999.
- FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. In: MELO, C. R.; SÁEZ, M. A. (orgs.). **A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.
- FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. O Congresso e as medidas provisórias: abdicação ou delegação. **Novos Estudos CEBRAP**, v. 47, p. 127-154, 1997.
- FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. O Processo Legislativo e a Produção Legal no Congresso Pós-Constituinte. **Novos Estudos CEBRAP**, v. 1, n. 38, 1994.
- FREITAS, Andréa. **O presidencialismo da coalizão**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2016a.
- FREITAS, Andréa. Unboxing the Active Role of the Legislative Power in Brazil. **Brazilian Political Science Review**, São Paulo, v. 10, n. 2, p. 1-34, 2016b. <https://doi.org/10.1590/1981-38212016000200004>
- GAYLORD, Sylvia; RENNO, Lucio. Opening the black box: cabinet authorship of legislative proposals in a multiparty presidential system. **Presidential Studies Quarterly**, v. 45, n. 2, p. 247-269, 2015. <https://doi.org/10.1111/psq.12186>
- INÁCIO, Magna; REZENDE, Daniela. Partidos legislativos e governo de coalizão: controle horizontal das políticas públicas. **Opinião Pública**, Campinas, v. 21, n. 2, p. 296-335, 2015. <https://doi.org/10.1590/1807-01912015212296>
- LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Bases institucionais do Presidencialismo de Coalizão. **Lua Nova**, n. 44, p. 81-106, 1998. <https://doi.org/10.1590/S0102-64451998000200005>
- LINZ, Juan. The perils of presidentialism. **Journal of Democracy**, v. 1, n. 1, p. 51-69, 1990. <https://doi.org/10.1353/jod.1990.0011>
- LOPEZ, Felix (org.). **Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2015.
- MAINWARING, Scott. Politicians, Parties, and Electoral Systems: Brazil in Comparative Perspective. **Comparative Politics**, v. 24, n. 1, p. 21-43, 1991. <https://doi.org/10.2307/422200>
- MAINWARING, Scott. Presidentialism in Latin America. **Latin American Research Review**, v. 25, n. 1, p. 157-179, 1990.
- MAUERBERG JÚNIOR, Arnaldo. **Cabinet composition and assessment of a multiparty presidential system**. Tese (Doutorado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2016.
- MENEGUELLO, Rachel. **Partidos e governos no Brasil contemporâneo (1985-1997)**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.
- MOE, Terry. The Politicized Presidency. In: CHUBB, J.; PETERSON, P. (eds.). **The New Direction in American Politics**. Washington D.C.: Brookings, 1985.

- NICOLAU, Jairo. Disciplina partidária e base parlamentar na Câmara dos Deputados no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998). **Dados**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 4, p. 1-23, 2000. <https://doi.org/10.1590/S0011-5258200000400004>
- PALERMO, Vicente. Brazilian Political Institutions: an inconclusive debate. **Brazilian Political Science Review**, v. 10, n. 2, 2016. <http://dx.doi.org/10.1590/1981-38212016000200003>
- PALERMO, Vicente. Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, p. 521-557, 2000. <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-5258200000300004>
- PALOTTI, Pedro; CAVALCANTE, Pedro. Does one size fit all? An analysis of portfolio allocation in the Brazilian multiparty presidential system. **Opinião Pública**, Campinas, v. 24, n. 2, p. 427-455, 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/1807-01912018242427>
- PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 265-301, 2002. <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582002000200004>
- PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Uma teoria da preponderância do Executivo: o sistema de comissões no legislativo brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 15, n. 43, p. 45-67, 2000. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69092000000200004>
- PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy; RENNÓ, Lúcio. Under what conditions do Presidents resort to decree power? Theory and evidence from the Brazilian case. **Journal of Politics**, v. 67, n. 1, p. 178-200, 2005. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2508.2005.00313.x>
- PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy; RENNÓ, Lúcio. Agenda Power, Executive Decree Authority, and the Mixed Results of Reform in the Brazilian Congress. **Legislative Studies Quarterly**, v. 33, n. 1, p. 5-33, 2008. <https://doi.org/10.3162/036298008783743309>
- PEREIRA, Carlos *et al.* Watchdogs in our midst: how presidents monitor coalitions in Brazil's multiparty presidential regime. **Latin American Politics and Society**, Miami, v. 59, n. 3, p. 27-47, 2017. <https://doi.org/10.1111/laps.12025>
- POWER, Timothy. Optimism, pessimism, and coalitional presidentialism: debating the institutional design of Brazilian democracy. **Bulletin of Latin American Research**, v. 29, n. 1, p. 18-33, 2010. <https://doi.org/10.1111/j.1470-9856.2009.00304.x>
- POWER, Timothy. Presidencialismo de coalizão e o design institucional no Brasil: o que sabemos até agora? *In*: SATHLER, A.; BRAGA, R. (orgs.). **Legislativo pós-1988: reflexões e perspectivas**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2015.
- RAILE, Eric D.; PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy. The Executive Toolbox: Building Legislative Support in a Multiparty Presidential Regime. **Political Research Quarterly**, v. 64, n. 2, p. 323-334, 2011.
- SANTOS, Fabiano. Instituições eleitorais e desempenho do presidencialismo no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 1, p. 111-138, 1999. <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52581999000100006>
- SANTOS, Fabiano. Patronagem e poder de agenda na política brasileira. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 465-492, 1997. <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52581997000300007>
- VALENZUELA, Arturo. A opção parlamentarista para a América Latina. **Lua Nova**, São Paulo, n. 24, p. 55-71, 1991. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451991000200004>

Resumo

O debate recente nos 30 anos do presidencialismo de coalizão: novas abordagens, dimensões de análise e algumas notas sobre a dominância do Executivo

Os estudos sobre o presidencialismo de coalizão têm produzido avanços expressivos nas últimas três décadas, desbrilhando com base em novas abordagens, dimensões de análise e evidências a relação entre Executivo, coalizão e Legislativo. Este artigo examina alguns trabalhos que representam o debate recente sobre o presidencialismo, situando-os em uma abordagem mais abrangente que questiona a dominância do Executivo e enfatiza os esforços de cooperação e coordenação entre os dois poderes para a produção de decisões. O balanço bibliográfico apresentado não esgota a intensa e qualificada produção recente sobre o tema, mas examina um conjunto de trabalhos que se destaca por explorar novas dimensões de análise e produzir evidências empíricas sobre a relação entre governo e a coalizão no presidencialismo. As evidências reunidas demonstram que os presidentes restringem a possibilidade de influência da coalizão nas decisões tomadas no interior do governo, mas compartilham a formulação de políticas no Legislativo.

Palavras-chave: Presidencialismo; Executivo; Dominância; Coalizão; Produção legislativa.

Abstract

The recent debate in the 30 years of coalition presidentialism: new approaches, dimensions of analysis and some notes on Executive dominance

Studies of coalition presidentialism have produced significant advances in the last three decades, unraveling, based on new approaches, dimensions of analysis and evidence, the relationship between Executive, coalition and Legislative. This article examines some works that represent the recent debate on presidentialism, placing them in a broader approach that questions the dominance of the Executive and emphasizes the cooperation and coordination efforts between the two powers for the production of decisions. The bibliographic review presented does not exhaust the intense and qualified recent production on the subject, but examines a set of works that stand out for exploring new dimensions of analysis and producing empirical evidence on the relationship between government and the coalition in presidentialism. The evidence gathered shows that presidents restrict the possibility of the coalition's influence on decisions taken within the government, but share policy-making in the legislature.

Keywords: Presidentialism; Executive; Dominance; Coalition; Legislative production.

Résumé

Le débat récent des 30 ans de présidentialisme de coalition : nouvelles approches, dimensions de l'analyse et quelques notes sur la domination de l'Exécutif

Les études sur le présidentialisme de coalition ont produit des avancées significatives au cours des trois dernières décennies, examinant, sur la base de nouvelles approches, dimensions de l'analyse et des preuves, la relation entre l'Exécutif, la coalition et le Législatif. Cet article examine certains travaux qui représentent le récent débat sur le présidentialisme, en les plaçant dans une approche plus globale qui remet en question la domination de l'Exécutif et met l'accent sur les efforts de coopération et de coordination entre les deux pouvoirs pour la production de décisions. La revue bibliographique présentée ici n'épuise pas la production récente intense et qualifiée sur le sujet, mais examine certains travaux qui se distinguent pour explorer de nouvelles dimensions de l'analyse et produire des preuves empiriques sur la relation entre le gouvernement et la coalition dans le présidentialisme. Les éléments de preuve recueillis montrent que les présidents limitent la possibilité de l'influence de la coalition sur les décisions prises au sein du gouvernement, mais partagent l'élaboration des politiques au sein de la législature.

Mots-clés : Présidentialisme ; Exécutif ; Domination ; Coalition ; Production législative.