



UNIVERSIDADE FEDERAL PARAÍBA - UFPB
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA E RELAÇÕES
INTERNACIONAIS - PPGCPRI

THAIS CARNEIRO DE BRITO

O PRESIDENTE DESIDRATADO: UMA ANÁLISE DA DINÂMICA DA RELAÇÃO
EXECUTIVO-LEGISLATIVO NO BRASIL

JOÃO PESSOA – PB

2023

THAIS CARNEIRO DE BRITO

**O PRESIDENTE DESIDRATADO: UMA ANÁLISE DA DINÂMICA DA RELAÇÃO
EXECUTIVO-LEGISLATIVO NO BRASIL**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e Relações Internacionais (PPGCPRI) da Universidade Federal da Paraíba (UFPB), como parte dos requisitos para obtenção do título de mestre em Ciência Política e Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Ítalo Fittipaldi

JOÃO PESSOA – PB

2023

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

B862p Brito, Thais Carneiro de.

O presidente desidratado : uma análise da dinâmica da relação executivo-legislativo no Brasil / Thais Carneiro de Brito. - João Pessoa, 2023.

63 f. : il.

Orientação: Ítalo Fittipaldi.

Dissertação (Mestrado) - UFPB/CCSA.

1. Sistema político. 2. Presidencialismo de coalizão. 3. Ordenamento político. 4. Medidas provisórias. I. Fittipaldi, Ítalo. II. Título.

UFPB/BC

CDU 32(043)



Aos vinte e sete dias do mês de junho do ano de dois mil e vinte e três, às 09h30min, no google meet, sala meet.google.com/zjq-qazg-xrq, instalou-se a banca examinadora de dissertação de Mestrado do(a) aluno(a) THAIS CARNEIRO DE BRITO. A banca examinadora foi composta pelos professores MsC. CLETIANE MEDEIROS COSTA DE ARAUJO, UFPE, examinador externo à instituição, Dr. SAULO FELIPE COSTA, UFCG, examinador interno, Dr. ITALO FITTIPALDI, UFPB, presidente. Deu-se início a abertura dos trabalhos, por parte do professor Dr. ITALO FITTIPALDI, que de imediato solicitou a(o) candidato (a) que iniciasse a apresentação da dissertação, intitulada GOVERNABILIDADE E PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO: UMA PERSPECTIVA COMPARATIVA. Concluída a exposição, o professor Dr. ITALO FITTIPALDI, presidente, passou a palavra à professora MsC. CLETIANE MEDEIROS COSTA DE ARAUJO, para arguir o(a) candidato(a), e, em seguida, ao professor Dr. SAULO FELIPE COSTA, para que fizessem o mesmo; após o que fez suas considerações sobre o trabalho em julgamento; tendo sido APROVADA a candidata, conforme as normas vigentes na Universidade Federal da Paraíba. A versão final da dissertação deverá ser entregue ao programa, no prazo de 90 dias; contendo as modificações sugeridas pela banca examinadora e constante na folha de correção anexa. A candidata não terá o título se não cumprir as exigências acima.

Documento assinado digitalmente

gov.br

CLETIANE MEDEIROS COSTA DE ARAUJO
Data: 27/06/2023 20:27:21 -0300
Verifique em <https://validar.it.gov.br>

MsC. CLETIANE MEDEIROS COSTA DE ARAUJO, UFPE

Examinador Externo à Instituição

Documento assinado digitalmente

Dr. SAULO FELIPE COSTA, UFCG

gov.br

SAULO FELIPE COSTA
Data: 27/06/2023 20:21:56 -0300
Verifique em <https://validar.it.gov.br>

Examinador Interno

Documento assinado digitalmente

Dr. ITALO FITTIPALDI, UFPB

gov.br

ITALO FITTIPALDI
Data: 27/06/2023 12:54:08 -0300
Verifique em <https://validar.it.gov.br>

Presidente

Thais Carneiro de Brito

THAIS CARNEIRO DE BRITO

Mestrando

RESUMO

A dissertação analisa o tema do presidencialismo de coalizão e o uso de Medidas Provisórias no contexto político brasileiro, abordando o impacto da Emenda Constitucional nº 32/2001. O presidencialismo de coalizão é um sistema político no qual o Presidente forma coalizões com diferentes partidos políticos para obter apoio no Congresso Nacional, visando a estabilidade e a eficácia do governo. Uma das ferramentas frequentemente utilizadas pelo Poder Executivo para manter o apoio político e avançar em sua agenda, é o uso de Medidas Provisórias, que por sua vez, são decretos presidenciais com força de lei e que podem ser emitidos em situações de urgência e relevância, permitindo que o Presidente promova mudanças na legislação sem a necessidade de aprovação imediata do Legislativo. A dissertação investiga os impactos das Medidas Provisórias na democracia brasileira, incluindo suas implicações para a separação de poderes e o papel do Congresso na formulação de políticas. Metodologicamente, foi feita uma análise comparativa, cuja estratégia se deu com base no levantamento da literatura sobre o presidencialismo de coalizão, abordando interpretações de autores com repercussões significativas na Ciência Política, como Schumpeter (2017), Abranches (1988), Dahl (2015), Figueiredo e Limongi (2001, 2003), Octavio Amorim Neto (2016), dentre outros. Os resultados da dissertação destacam a complexidade das relações entre o Executivo e o Legislativo no presidencialismo de coalizão brasileiro. Eles também apontam para desafios democráticos, como a concentração de poder nas mãos do Presidente e o impacto da fragmentação partidária na estabilidade das coalizões e na tomada de decisões governamentais.

Palavras-chave: Presidencialismo de Coalizão. Medidas Provisórias. Ordenamento Político.

ABSTRACT

The dissertation analyzes the theme of coalition presidentialism and the use of Provisional Measures in the Brazilian political context, addressing the impact of Constitutional Amendment n° 32/2001. Coalition presidentialism is a political system in which the President forms coalitions with different political parties to obtain support in the National Congress and improve the stability and effectiveness of the government. One of the tools frequently used by the Executive Branch to maintain political support and advance its agenda is the use of Provisional Measures, which in turn are presidential decrees with the force of law and which can be issued in situations of urgency and relevance, allowing the President to promote changes in legislation without the need for immediate approval from the Legislature. The dissertation investigates the impacts of Provisional Measures on Brazilian democracy, including their implications for the separation of powers and the role of Congress in policy formulation. Methodologically, a comparative analysis was carried out, the strategy of which was based on a survey of the literature on coalition presidentialism, addressing interpretations by authors with significant repercussions in Political Science, such as Schumpeter (2017), Abranches (1988), Dahl (2015), Figueiredo and Limongi (2001, 2003), Octavio Amorim Neto (2016), among others. The results of the dissertation highlight the complexity of the relations between the Executive and the Legislative in Brazilian coalition presidentialism. They also point to democratic challenges, such as the concentration of power in the hands of the President and the impact of party fragmentation on the stability of coalitions and government decision-making.

Keywords: Coalition Presidentialism. Provisional Measures. Political Ordering.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	6
CAPÍTULO 1 - ORGANIZAÇÃO DO PODER LEGISLATIVO NA CIÊNCIA POLÍTICA	11
1.2 DESCRIÇÃO PANORÂMICA DOS TRABALHOS DO PODER LEGISLATIVO... 20	
1.2.1 Um legislativo mais proativo?.....	24
CAPÍTULO 2 - A TRADIÇÃO DE PESQUISAS EM ESTUDOS COMPARATIVOS EMABORDAGEM QUALITATIVA.....	31
CAPÍTULO 3 - CONSTITUCIONALISMO E A DINÂMICA DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO NA DEMOCRACIA.....	36
3.1 RELAÇÃO EXECUTIVO-LEGISLATIVO, EXISTE UM GRAU DE EQUIPOTÊNCIA?	39
3.2 A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 32/2001 E MEDIDAS PROVISÓRIAS: POR QUEM OS SINOS DOBRAM?.....	42
CAPÍTULO 4 - PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO: O EQUILÍBRIO ENTRE PODER E COLABORAÇÃO.....	52
CONSIDERAÇÕES FINAIS.	57
REFERÊNCIAS.....	59

INTRODUÇÃO

A discussão acerca do desenho institucional brasileiro tem se dado desde o início da década de 1990, trazendo abordagens e análises dos mecanismos de funcionamento do presidencialismo de coalizão, levando em consideração a democracia e a governabilidade, bem como a capacidade decisória do Executivo neste desenho institucional.

Os debates políticos ocorridos, sobretudo, no final da década de 1990 e no começo dos anos 2000, culminaram no entendimento de que os poderes Executivo e o Legislativo, tanto em regimes parlamentaristas quanto em presidencialistas, se apoiam e cooperam entre si por meio da formação de coalizões. Tal situação era vista, principalmente, quando o partido presidencial não conseguia alcançar o status majoritário no Legislativo sozinho, e precisava de uma boa relação dos partidos para que a agenda fosse votada de maneira favorável.

O presidencialismo de coalizão nasce justamente na premissa de que o Presidente precisa emplacar políticas públicas durante seu mandato, não ficando apenas preocupado com o exercício de seu ofício, uma vez que essas políticas públicas podem ser revertidas numa plataforma eleitoral, visando uma reeleição ou continuação no poder, por exemplo, uma vez que os Presidentes detêm desejos políticos e eleitorais,

É mister estabelecer a autonomia e os limites de cada poder, haja vista a premissa de que o poder controla o poder, visando conter os abusos do outro de forma que se equilibrem, visando a fiscalização recíproca entre os poderes, de forma que cada um exerça suas funções de maneira equilibrada e de acordo com as regras estabelecidas pela Constituição.

Nesse sentido, tal relação deve ser entendida sob a ótica do sistema de freios e contrapesos, o contrapeso está no fato de cada poder é independente, autônomo e possui suas funções distintas, típicas e atípicas, devendo agir harmonicamente entre si. Para não existir abuso de poder, é necessário que "o poder freie o poder".

Os Poderes em tela apresentam suas funções típicas e atípicas. Neste ato, iremos abordar as funções típicas e atípicas do Poder Executivo. A função típica do Poder Executivo é administrar o Estado (chefia de governo e atos de administração), em detrimento das Leis aprovadas pelo Legislativo. A sua função atípica possui duas naturezas, legislativa e jurisdicional. A principal e mais utilizada função atípica de natureza legislativa é a Medida Provisória, prevista no artigo 62 da Carta Magna brasileira. O Poder Executivo também desempenha funções próprias dentro do processo legislativo, que se configura, muitas vezes,

no controle da agenda política (iniciativa, sanção, veto, promulgação e publicação, pedido de urgência, entre outros).

O sistema de freios e contrapesos, foi consagrado pelo pensador francês Montesquieu, em sua obra “O Espírito das leis”, inspirado nas obras de Aristóteles (Política) e de John Locke (Segundo Tratado do Governo Civil), no período da Revolução Francesa, e é considerado uma característica fundamental do presidencialismo de coalizão em muitos países, sobretudo no Brasil, onde o sistema de freios e contrapesos surge para equilibrar o poder e garantir que o Presidente não acumule poder excessivo, por exemplo.

Ainda na seara de poder concentrado no Executivo, críticos da Ciência Política argumentam que a Medida Provisória confere um poder excessivo ao Executivo, permitindo que o Presidente governe por decreto, em vez de passar pela aprovação parlamentar. Em um presidencialismo de coalizão, isso pode ser percebido como um desequilíbrio de poder em favor do presidente, pois ele pode usar medidas provisórias para contornar o Congresso.

A Medida Provisória é um instrumento normativo com força de lei, utilizado pelo presidente da República, no Brasil em casos de relevância e urgência. A medida provisória pode ser editada em situações nas quais o Congresso Nacional, que é composto pelo Senado Federal e pela Câmara dos Deputados, não esteja em sessão, e deve ser aprovada pelo Congresso em até 120 dias, caso contrário, perde a validade. Dessa forma, a Medida Provisória é um exemplo de como os poderes Executivo e Legislativo interagem e se relacionam no Brasil.

O sistema de freios e contrapesos, aparece de diversas maneiras no presidencialismo de coalizão, dentre elas, a divisão de poderes, vetos e sanções presidenciais, mandatos limitados, judicialização da política, mecanismos de responsabilização e Congresso multipartidário, sendo este frequentemente composto por uma variedade de partidos políticos, cada um com seus próprios interesses e agendas. Esse cenário faz com que seja mais difícil para o Presidente impor sua vontade de forma unilateral, uma vez que ele precisa negociar e fazer concessões para construir uma coalizão de apoio Legislativo.

No presidencialismo de coalizão, esses mecanismos de freios e contrapesos ajudam a equilibrar o poder e a garantir que o Presidente governe de forma colaborativa e em conformidade com os interesses e valores da sociedade representada pelo Congresso. Isso promove a estabilidade política e a governabilidade em sistemas multipartidários.

O estudo em tela baseou-se na necessidade de investigar as relações institucionais entre os Poderes Executivo e Legislativo e sua repercussão junto ao jogo democrático, levando em consideração a intrínseca relação entre tais Poderes, atentando-se ao sistema de freios e

contrapesos, bem como do longo processo de redemocratização vivido pelo Brasil que foi acompanhado de um intenso debate institucional.

A problemática norteadora do trabalho em tela, consiste em: a estrutura dos Poderes do Estado Democrático de Direito brasileiro, levando em consideração suas funções típicas e atípicas, está inserida num arcabouço de harmonia e independência, nas suas respectivas obrigações?

Deste modo, a análise da pesquisa possui cunho comparativo sobre o impacto da separação dos Poderes, levando em consideração o sistema de Freios e Contrapesos, dentro dessa perspectiva, é possível observar a existência de contraposições ligadas à luta pelo poder, bem como conflitos ideológicos e políticos que reverberam na governabilidade.

Vale destacar nesse processo, as contribuições da literatura brasileira, quais sejam, Abranches (1988), Figueiredo e Limongi (2001, 2003), Guimarães (2020), Santos (1999, 2003), bem como da literatura internacional, Linz (1985), Shugart, Carey (1992), Mainwaring (2001), Schumpeter (2017), Dahl (2015), O'Donnell (2013), dentre outros, para entender o desempenho do governo, pela ótica da produção legislativa, bem como a relação entre o Executivo e o Legislativo e seu impacto na estabilidade ou instabilidade da agenda governamental, e na capacidade de governar.

Atualmente, tem se tornado cada vez mais constante a discussão acerca do presidencialismo de coalizão, surgindo com mais eficácia o questionamento sobre qual seria a melhor forma de tornar o desempenho institucional dos Poderes mais eficiente e eficaz.

Nesse sentido, é importante entender sob a ótica da Ciência Política, a interação tripartite do arranjo político e democrático, a forma como estão embasados o sistema político brasileiro e o desempenho institucional dos Poderes, bem como analisar a diferença funcional de uma esfera para outra, levando em consideração a interação institucional e o desenho das decisões políticas no norteamo de questões como o controle democrático e institucional para a efetivação do Estado Democrático de Direito e das políticas públicas.

O Poder Executivo tem um papel importantíssimo nos sistemas políticos democráticos, especialmente levando em consideração a sua relação com o Poder Legislativo, temas como a separação dos poderes, a força do Executivo frente ao Legislativo e sua capacidade de governo, se tornaram centrais e recorrentes no institucionalismo teórico.

A relação entre os Poderes Executivo e Legislativo no tocante à atuação dos partidos, muitas vezes, está pautada em lutas ideológicas e políticas, uma vez que os parlamentares estão em busca de benefícios para o seu eleitorado, culminando no paroquialismo, que se configura

na prática de atendimento a demandas localistas, onde o parlamentar aloca os recursos onde possui um maior número de votos, causando uma crise de representatividade.

Outro fator importante nesse contexto, é a governabilidade, uma vez que o conflito está pautado no modelo de representação em pauta, levando em consideração pelo menos quatro elementos: eleição dos representantes, independência parcial destes, opinião pública independente e debate antes das decisões nos seguintes tipos de governo, parlamentar, democracia de partidos e a democracia do público.

O entendimento acerca do termo democracia comporta vários olhares de pesquisadores e acadêmicos da Ciência Política. A sua definição, de acordo com a etimologia da palavra, significa “governo do povo”. A democracia pode ser entendida de maneiras diferentes, dependendo do contexto histórico e pode ser associada aos ideais de igualdade e liberdade.

Segundo Dahl (2015), para que uma democracia tenha êxito, são necessários alguns fatores, tais como: direito ao voto; elegibilidade para cargos políticos; direito de líderes políticos competirem através da votação; eleições livres e idôneas; liberdade de formar e integrar-se a organizações; liberdade de expressão; fontes alternativas de informações; e a existência de instituições que garantam que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferência da população.

Nesse sentido, de acordo com o crítico do modelo de democracia clássica, Joseph Schumpeter (2017), o conceito de democracia não está atrelado necessariamente no “governo do povo”, e sim um governo que foi eleito pelo povo, isto é, o arranjo institucional para se chegar a decisões políticas é baseado no método democrático, onde o povo tem o poder de decisão por meio do voto numa disputa eleitoral.

Ainda de acordo com o autor supracitado, a definição minimalista de democracia, diz respeito a existência de uma elite competitiva, onde a participação política do povo (eleitor) está ligada apenas à escolha de representantes, afirmando que: “democracia não significa e não pode significar que o povo realmente governa em qualquer sentido óbvio dos termos ‘povo’ e ‘governo’. A democracia significa apenas que o povo tem a oportunidade de aceitar ou recusar os homens que os governam”. (Ibidem, 2017, p. 386).

Para Schumpeter (2017), para existir um regime democrático de êxito, o mesmo deve conter: autocontrole democrático; e respeito mútuo; uma liderança apropriada; alta dose de tolerância às diferentes opiniões; e a existência de uma burocracia treinada.

Desse modo, é mister entender de que forma se dá a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo, à luz do sistema de freios e contrapesos, pautando o presidencialismo de coalizão nas relações políticas voltadas a uma gestão democrática e como as coesões partidárias, se

comportam nesse sistema, tendo em vista o uso de Medidas Provisórias, que por sua vez possuem força de lei, dispositivo utilizado pelo Poder Executivo.

Metodologicamente, foi feita uma análise comparativa, cuja estratégia se deu com base no levantamento da literatura sobre o presidencialismo de coalizão e a relação entre Legislativo e Executivo. O método comparativo como estratégia de pesquisa tem sido largamente utilizado na ciência política devido a sua importância para entendermos os fenômenos políticos.

Tem-se como objetivo geral deste trabalho, avaliar o funcionamento político à luz do sistema de freios e contrapesos, levando em consideração as atribuições e interações entre os Poderes Executivo e Legislativo para o controle institucional, e o uso de Medidas Provisórias nesse processo.

E, como objetivos específicos, o trabalho em tela se propõe a contribuir para preencher três lacunas: 1) atender as demandas sobre o tema no Brasil; 2) abordar as ideias convergentes e divergentes dos teóricos sobre presidencialismo de coalizão e confrontá-las; 3) analisar o uso de Medidas Provisórias, a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo nesse processo.

Essa pesquisa é de grande relevância para o contexto social e acadêmico, pois irá servir de instrumento de estudo e aplicabilidade da temática, especialmente em contextos políticos onde esse sistema de governo é predominante, tendo em vista que o entendimento do Sistema Político ajuda a compreender como as decisões políticas são tomadas e implementadas, bem como permite analisar o comportamento dos atores políticos, servindo de meio para entender os fenômenos políticos.

À medida que os sistemas políticos evoluem e enfrentam conflitos e desafios, como polarização política e crises econômicas, o estudo do presidencialismo de coalizão pode fornecer insights sobre como esses desafios afetam a estabilidade e o desempenho do sistema. A pesquisa na área do presidencialismo de coalizão é relevante, uma vez que ajuda a entender como os sistemas políticos funcionam na prática, influenciando a governança, a estabilidade política e a representação de interesses na política. Isso é fundamental para os estudiosos da Ciência Política, formuladores de políticas e aqueles interessados em compreender os processos políticos.

CAPÍTULO 1 - ORGANIZAÇÃO DO PODER LEGISLATIVO NA CIÊNCIA POLÍTICA

No campo da teoria política moderna, a discussão sobre sistemas de governo se origina de uma divisão preliminar entre regimes parlamentaristas e presidencialistas. De forma objetiva, o presidencialismo se distingue do parlamentarismo por englobar dois agentes do eleitorado, a Assembleia e o Presidente. A partir dessa premissa, Shugart & Carey (1992) definiram de forma resumida o presidencialismo por meio de três características: o chefe do Executivo é eleito por voto popular; os mandatos do chefe do Executivo e da Assembleia são fixos e independentes um do outro; e o Executivo eleito nomeia e dirige a composição do governo.

Essa discussão no interior da Ciência Política é antiga, remete às discussões dos presidencialistas nos Estados Unidos, desde os *founding fathers*, a exemplo de James Madison. Contudo, é válido ressaltar que essa discussão ganhou relevância com a Escola Neoinstitucionalista. Esse interesse em torno dos regimes políticos ocorreu em meio à ascensão dos estudos neoinstitucionalistas, no tocante aos estudos legislativos, especialmente sobre a organização do Congresso americano. E, ao mesmo tempo, a partir dos anos de 1970 testemunhou-se uma nova onda de democratização pelo mundo, que Huntington (1994) denominou de “terceira onda”.

Esse processo de democratização concorreu para uma discussão voltada sobre as qualidades dos regimes políticos, presidencialista e parlamentarista. Embora o presidencialismo tenha sido preferido no mundo político real, o parlamentarismo obteve preferência entre os cientistas políticos. Nos últimos anos, o debate acadêmico vislumbrou o aparecimento de novos pesquisadores que, ao estudarem o presidencialismo, questionaram a ideia de que suas falhas fossem de natureza congênita. Abriu-se, portanto, no campo acadêmico, uma “visão mais flexível” em torno das qualidades do presidencialismo.

A Carta Magna definiu a organização do sistema político e apresentou uma série de instituições políticas para que o país seguisse, dentre as quais: o sistema de governo presidencialista, o que tipifica a divisão dos poderes em Legislativo, Executivo e Judiciário, havendo um Presidente que é chefe de governo e chefe de Estado; o sistema político federalista, união de estados autônomos em uma Federação; e o sistema eleitoral proporcional.

As Instituições são as regras e as organizações que orientam o comportamento dos atores e quais os incentivos os mesmos terão para agir (CINTRA, 2007, p.38). Cada instituição, individualmente, possui seus efeitos; estas, quando em conjunto, possuem efeitos coletivos. O

conjunto de Instituições acima citados geram determinados cenários, contudo para entender seus efeitos é importante entender como cada uma delas funciona. Começando pelo sistema presidencialista.

O sistema presidencialista teve origem nos Estados Unidos na Constituição de 1787 e é caracterizado pela separação das funções do Estado em três poderes: Legislativo, Executivo e Judiciário; Poder Executivo unipessoal (monocrático), no qual o Presidente é chefe de Estado e de Governo; independência entre o Executivo e o Legislativo, com interdependência, caracterizada pelo sistema de freios e contrapesos; veto presidencial; controle de constitucionalidade pelo judiciário; e eleição direta ou indireta para presidente (FIUZA apud BANDEIRA, 2015, p. 8).

A respeito dos três poderes:

A teoria da separação dos poderes propõe, normativamente, a divisão do poder em corpos separados e a capacidade de cada um desses corpos controlar o outro, devendo haver um equilíbrio entre os poderes de maneira a evitar o predomínio de um sobre o outro, possibilitando não apenas afastar o perigo da tirania, como, também, correlativamente, garantir a liberdade. De outro lado, a separação dos poderes, caso seja efetiva, pode concorrer para a formação de sistemas democráticos menos centralizados, perfazendo o modelo consensualista (GROHMANN, 2001, p. 97).

O sistema presidencialista brasileiro é constituído pelos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário sendo independentes e harmônicos entre si. O Presidente, representante do Poder Executivo é eleito por sufrágio universal e voto direto e secreto do eleitorado pelo método majoritário, podendo haver dois turnos.

O Poder Legislativo é caracterizado pelo bicameralismo, inspirado no sistema americano, formado pela Câmara dos Deputados e pelo Senado federal. A Câmara é constituída por meio de eleição proporcional à população dos 26 estados mais o Distrito Federal, sendo no mínimo 8 Deputados por estado e no máximo 70 Deputados, totalizando 513 Deputados com mandato de 4 anos. Os Senadores são eleitos por voto majoritário sendo 3 Senadores para cada estado e para o DF, totalizando 81 senadores com mandato de 8 anos e renovação de 1/3 e 2/3 dos representantes a cada 4 anos.

O Poder Judiciário é formado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) como órgão de cúpula e outros órgãos responsáveis pela justiça federal e estadual. A função do poder é controlar a constitucionalidade de leis. Tendo em vista que as regras de distribuição de poderes são detalhadas nos Regimento e na Constituição, quase não é necessária interferência do Judiciário no processo legislativo.

Quanto aos outros aspectos do sistema político e seus efeitos, trataremos a seguir. O Poder Legislativo do presidente foi mantido na Constituição de 1988, conservando a preponderância legislativa do Poder Executivo sobre o Poder Legislativo, característica já observada no período militar. Em contrapartida, os poderes dos líderes partidários foram ampliados pelo Regimento Interno do Congresso em 1989, esses passaram a ter mais voz, aumentando a capacidade de os mesmos interferirem no processo legislativo.

O Presidente brasileiro possui poderes proativos que são o direito exclusivo de legislar sobre determinadas matérias, o direito à iniciativa exclusiva e direito de editar decretos de necessidade e urgência com força de lei. E poderes reativos, que são os vetos parciais ou integrais (OLIVEIRA, 2006, p. 302). O Brasil tem um Legislativo reativo, devido à intervenção do Executivo na agenda e por consequência propor a maioria das proposições. Cabendo ao Legislativo brasileiro o papel maior de intervir na tramitação ou emendar os projetos.

O Presidente possui prerrogativa exclusiva em determinados assuntos, como o orçamento, o que lhe permite escolher alterar ou não o *status quo*. Somado a isso, os parlamentares não possuem permissão para aumentar o valor dos gastos previstos e, não podem emendar qualquer parte do orçamento, somente a parte de investimentos que corresponde a 2% do orçamento. Isso é uma vantagem, pois o Presidente consegue evitar que o plano orçamentário, em sua totalidade, seja muito modificado.

Outro poder legislativo do Presidente é a possibilidade de solicitar urgência na apreciação de suas proposições. O presidente tem também a possibilidade de vetar total ou parcialmente os projetos, ferramenta essa importante, pois lhe é permitido vetar somente parte do projeto, o que evita que o presidente tenha a difícil escolha de jogar um projeto todo fora por conter assuntos que não concorde.

Os poderes legislativos que o Presidente possui o tornam prevalecente no processo político. Estes poderes lhe dão amplo poder de agenda, podendo decidir quando e quais propostas serão analisadas. É possível notar as consequências dos poderes legislativos do Presidente ao observar que a maioria das proposições aprovadas no processo legislativo é de autoria do presidente (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999, p. 41-72).

Outra função legislativa do Executivo envolve a capacidade de propor leis, como exemplo, as Medidas Provisórias, sendo consideradas um mecanismo legal que permite ao Executivo tomar medidas temporárias em situações urgentes, com força de lei. Essas Medidas Provisórias geralmente requerem aprovação legislativa para se tornarem leis permanentes, o que é um equilíbrio importante entre os poderes Executivo e Legislativo em um sistema de governo.

O sistema presidencialista brasileiro com eleição direta e majoritária para Presidente pode apresentar mais vantagens no plano da representatividade. Além de permitir que todos os cidadãos votem diretamente para Presidente, utiliza o método majoritário que evita que o presidente seja eleito por uma minoria, nesse sistema os cidadãos são diretamente representados.

A situação de os períodos eleitorais para a presidência e para os parlamentares serem os mesmos traz consigo a ampliação da representação da população. No Brasil, as eleições nacionais ocorrem de 4 em 4 anos, ou seja, as eleições para Presidente, Deputados e Senadores sempre coincidem.

Nos casos em que as eleições acontecem ao mesmo tempo, o perfil político dos Deputados e Senadores, na maioria das vezes, são muito próximos ao perfil do Presidente, trazendo uma unificação na representatividade e também na governabilidade, atores políticos alinhados facilitam o processo político e a elaboração de políticas públicas flui. Apesar de que isso nem sempre ocorre.

O fator “eleição” concomitante também afeta a *accountability*¹, como já foi dito, eleições na mesma época promovem objetivos próximos o que facilita para o eleitor monitorar os representantes. Se as ações são unificadas, o eleitor consegue ver com maior clareza as ações de seus representantes. No caso brasileiro, o alinhamento ideológico é essencial, pois quanto maior a diferença ideológica entre Presidente e parlamentares, maior será o uso de Medidas Provisórias (LEMOS, 2005) e vetos, ocorrendo maior interferência na agenda. Tal situação poderia ser um problema para a governabilidade.

Outra característica do sistema político brasileiro é o multipartidarismo, ou seja, existem mais de dois partidos com capacidade de influenciar politicamente, fazendo se necessárias coalizões, união de vários partidos em prol de um objetivo, para existir governabilidade.

Essa fragmentação partidária nos sistemas presidencialistas é algo que deve ser levado em consideração, especialmente no Brasil. Existem 30 partidos registrados no Tribunal Superior Eleitoral (TSE) que buscam defender e representar diversos interesses da

¹ Accountability é a “representação que objetiva diminuir a distância entre governantes e governados e assegurar a consistência de interesses. Accountability existe, junto com outras medidas, para assegurar que os governantes não se extraiam desse caminho de consistência” (PHILIP apud DA GRAÇA, 2009, p. 13). A accountability eleitoral é a capacidade dos eleitores de acompanhar seus representantes para que os mesmos os representem de forma apropriada, podendo mantê-lo ou retirá-lo do cargo numa próxima eleição. A *accountability* refere-se à responsabilidade que um indivíduo ou organização tem por suas ações, decisões e consequências. Em essência, é a disposição para aceitar a responsabilidade e explicar suas ações e tomar medidas corretivas, se necessário. A *accountability* é um princípio fundamental em muitas áreas, incluindo a governança, sendo essencial para construir confiança, manter padrões éticos e garantir que indivíduos e organizações atuem no melhor interesse de si mesmos e dos outros.

população. Esse grande número de partidos se deve à falta de coesão, por não haver unificação entre os parlamentares. A falta de sentimento de representação os leva a criarem outros partidos para representarem seus interesses. Isso é intensificado quando percebemos que os partidos não influenciam diretamente na reeleição do parlamentar e sim suas próprias ações, a criação de um novo partido pode lhe dar mais possibilidade de participar do processo legislativo.

No Brasil, a fragmentação gera problemas graves de governabilidade. No melhor dos cenários, a distribuição proporcional de poder e recursos entre os partidos, que elegeram Deputados para a Câmara, permite, de fato, maior representação da população porque mesmo os partidos menores possuem poder de agenda², e com a formação de coalizão essa representação é intensificada por incluir diversos partidos em sua formação.

(...) nessa configuração há uma maior probabilidade de surgirem governos fracos do que nos sistemas pluralistas, uma vez que um grande número de partidos dificulta o controle do Congresso (Stein et alii, 1998). Ao discutir os problemas institucionais e de governabilidade no Brasil, Barry Ames afirma que eles decorrem do número excessivo de veto-players, consequência, sobretudo, do sistema eleitoral posto em prática e do federalismo (MUELLER e PEREIRA, 2002, P.266).

A fragmentação obriga o presidente a formar coalizões, e essas são bastante frágeis. As coalizões formadas não trazem obrigações, nem compromissos quanto à relação entre o presidente e os parlamentares, permitindo que os mesmos mudem de posicionamento a qualquer momento. “Os presidentes da República, por sua vez, precisam “estar sempre reconstruindo maiorias” (AMES apud MELO, 2005, p.199).

Se tratando de accountability, os governos formados por um único partido trazem maior clareza sobre quem responsabilizar pelas políticas públicas, enquanto o multipartidarismo traz mais ambiguidade para os representados, pois dispersa os votos e consequentemente a responsabilidade dos legisladores.

A fragmentação e o grande poder legislativo do presidente podem agravar ainda mais os problemas de governabilidade. O Presidente tentando contornar o problema de

² Cobb e Elder (1971), tratam o termo “agenda” como uma junção de discussões políticas e legítimas e que chamam a atenção do sistema político. Os autores acima abordam dois tipos de agenda: sistêmica e governamental. A primeira se refere a um conjunto de questões que recebem atenção da sociedade e são levadas às autoridades governamentais para sua resolução. E a agenda governamental que consiste nas questões consideradas relevantes pelos tomadores de decisão. Poder de agenda engloba “as prerrogativas de iniciar projetos de lei (com exclusividade ou não), as condições para aceitação de aprovação de emendas, a prerrogativa de vetar legislação (e as condições para uma eventual derrubada), o leque de matérias que o Executivo pode tratar por decreto, as prerrogativas de convocação de plebiscitos e referendos e de convocação de sessões legislativas extraordinárias, contudo, o grande número de partidos, pode tornar a implementação da agenda uma tarefa árdua. O multipartidarismo dificulta o equilíbrio no sistema político.

implementação da agenda, utiliza de seus poderes legislativos, passando a ter maior controle da agenda em relação aos legisladores, o que pode causar conflitos entre os atores políticos.

Como foi possível notar, o conjunto institucional do presidencialismo brasileiro produz um sistema mais representativo, mas pode perder em governabilidade. Apesar de possuir diversas características que incentivam a formação do governo, apresenta outras que interferem na implementação da agenda do presidente.

Os maiores problemas apresentados foram a fragmentação partidária e o excessivo poder legislativo do Presidente, essa combinação pode gerar graves problemas para governabilidade, uma vez que o Executivo pode tratar por Decreto diversas matérias, como afirma Bittencourt (2012, p. 14): “os poderes para determinar a ordem do dia das votações, os prazos e o itinerário da tramitação das proposições (se vão para as comissões, ou direto aos plenários, a ordem em que são votadas), as regras de quórum, etc.”

Apesar de a fragmentação ser algo bom para a representatividade por ser capaz de representar um país plural como o Brasil, quanto maior o número de atores mais difícil será entrar em acordo.

Para Shugart e Mainwaring (1993, p.203): os “sistemas presidencialistas funcionam melhor se o presidente tiver poderes relativamente limitados.” Se o Presidente possui menos opções de alterar o processo legislativo, menos conflitos existirão entre os dois poderes. A possibilidade de o Presidente interferir em várias etapas do processo legislativo também pode aumentar o conflito.

No Brasil, o Presidente, por possuir um eleitorado nacional, tem a responsabilidade de realizar políticas públicas oriundas das necessidades e demandas da população. De maneira geral, o Presidente é responsabilizado por todo o resultado das políticas públicas, sendo necessário que o mesmo implemente sua agenda para evitar um eleitorado insatisfeito.

Levando essa necessidade em conta e o fato das cadeiras serem distribuídas proporcionalmente para os partidos, é quase certo que nenhum partido conseguirá a maioria automaticamente. E se o Presidente acha inviável governar tendo a minoria como sua base de governo, o mesmo decidirá por formar sua coalizão.

A impossibilidade de conseguir maioria ainda no período eleitoral é compensada pela construção da base de apoio do governo, por meio do clientelismo. De acordo com Mainwaring e Shugart (apud CINTRA, 2007, p. 54), ou o Presidente, utiliza das ferramentas que foram disponibilizadas para formar sua base de governo, fazendo distribuição de cargos e emendas orçamentárias ou apenas passa por cima do Congresso, o que pode não ser uma boa escolha. Governos que fazem a segunda escolha tendem a sofrer obstrução, o que agrava mais ainda a

situação pelo fato de já serem minoritários.

Uma característica das coalizões é que essas são bastante heterogêneas, e isso é reflexo da pluralidade e diferenças sociais da população brasileira. “É nas sociedades mais divididas e mais conflitivas que a governabilidade e a estabilidade institucional requerem a formação de alianças e maior capacidade de negociação” (ABRANCHES, 1988, p.21). E, quanto maior as diferenças internas, mais frágeis serão as coalizões, portanto, o ideal é que se reduza ao máximo o número de atores e que a coalizão seja a mais próxima possível ideologicamente para reduzir os riscos de dissolução. Entretanto, esse é um cenário quase impossível, pois havendo diferenças internas na coalizão, as negociações costumam ser instáveis.

A formação da coalizão inicia-se logo após as eleições com a distribuição de cargos e elaboração do plano de governo. É necessário que o Presidente elabore um plano de governo que atenda as demandas dos partidos da coalizão e que seja coerente também com suas preferências. Essa negociação já no início evita conflitos posteriores e motiva a participação efetiva dos partidos na coalizão.

Contudo, a formação de coalizão apresenta certos problemas, se o governo é muito fragmentado, é mais fácil para o Presidente à realização de manobras, ao mesmo tempo pode sofrer com a perda de espaço entre outras lideranças. E se a coalizão é concentrada ele tem mais liberdade para agir, mas deve manter relações estreitas com sua coalizão (ABRANCHES, 1988, p. 26).

Em cenários de crise, coalizões muito heterogêneas e pautas muito divergentes inevitavelmente levam a conflitos, pois há certos pontos que não são negociáveis. Nesse momento são testados os limites dos partidos e do Presidente, é preciso que alguma das partes abra mão, caso contrário as chances de dissolução da coalizão aumentam. Quanto maior a diferença ideológica e diferença de plano de governo, mais difícil será manter o equilíbrio, o que prejudica a governabilidade, dado que o sucesso do governo depende do equilíbrio da coalizão. O rompimento da coalizão é algo pior para o governo do que os ataques da oposição, pois a cisão da coalizão resulta no enfraquecimento do Presidente. Em momentos de crise é necessária uma coalizão consolidada, caso contrário há grandes chances de ocorrer paralisia decisória, ou até mesmo a realização da agenda da oposição.

Levando em consideração a distribuição de cargos, é importante termos em mente que os Ministros nem sempre possuem o mesmo posicionamento que o Presidente, então é preciso que o Presidente faça a manutenção de sua aliança com os Ministros também.

Outra maneira é por meio das emendas individuais. O Executivo “barganha” com os deputados executando emendas em troca de apoio político para a implementação da agenda do

Poder Executivo. A distribuição de emendas apresenta baixos custos, quando comparada a outras despesas (FIGUEIREDO e LIMONGI apud MUELLER e PEREIRA, 2002, p.267).

O crescimento do poder dos líderes após 1988 se tornou um grande facilitador de negociações, o Presidente não precisa negociar individualmente com cada parlamentar, lhe basta negociar com os líderes dos partidos para formar a coalizão. Levando-se em consideração a disciplina partidária, o resultado da negociação torna-se mais seguro. Se os partidos fossem indisciplinados seria praticamente impossível formar uma coalizão, dado que para que a mesma exista, é necessária disciplina dos partidos e que estes ajam como unidade.

Dado o contexto e a forma como as instituições estão organizadas, mesmo havendo fragmentação partidária, os parlamentares possuem incentivos para agirem de acordo com as preferências do partido, sendo disciplinados. Os líderes possuem uma gama de prerrogativas que levam os parlamentares dependerem muito deles. Esses são representantes dos parlamentares de seu partido, escolhem os projetos que estarão em pauta, controla o fluxo dos trabalhos, coisa que não seria possível para os parlamentares agindo individualmente, os parlamentares são muito mais fortes quando agem coletivamente. Os líderes são os maiores responsáveis pela disciplina, por representarem o partido ou o bloco nas votações, seu voto tem o peso do número de parlamentares do partido ou bancada. Isso lhe dá um grande peso nas decisões políticas.

Os líderes partidários são responsáveis, também, pela distribuição de membros nas comissões, conseqüentemente são eles quem escolhe os membros que farão parte da Comissão Mista de Orçamento, o que é um grande passo para a realização de emendas ao orçamento. Só é possível emendar o orçamento se o parlamentar fizer parte da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), daí entenderam a importância de se ter um bom relacionamento com o líder do partido.

Além disso, há um grande incentivo natural aos parlamentares de cooperarem com o governo. Os partidos de oposição podem escolher não participar do governo esperando o fracasso do mesmo, esperando que ganhem as próximas eleições. Mas isso não é uma atitude coletiva, pois se todos os partidos torcerem pelo fracasso do governo e isso se tornar um a atitude comum, ninguém sentirá que há incentivos para ser governo se souber que não nunca terá apoio (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999, p. 36-37).

Outro incentivo para participar do governo é se unir com o mesmo para evitar que a oposição alcance o poder. O sucesso do governo também é bom para os parlamentares porque isso reflete na sua imagem e, uma vez que as políticas públicas se mostram positivas, as chances de reeleição do candidato aumentam. A predominância legislativa do Presidente faz com que a

participação dos parlamentares no governo seja ainda mais necessária para sua reeleição, pois se sua atuação individual é limitada, participar do governo pode aumentar sua visibilidade.

Apesar de todos esses incentivos, o sistema político brasileiro tem uma formação problemática, e seu conjunto trás entraves para a governabilidade. As instituições podem gerar graves problemas políticos e as soluções possíveis para contornar tais problemas são ainda mais graves. Em cenários perfeitos o sistema funciona muito bem, contudo em caso de falta de apoio parlamentar e uma oposição forte o Presidente não consegue governar. As coalizões, maneira de remediar o efeito das instituições, são extremamente frágeis podendo desfazer a qualquer momento, é preciso muito esforço do presidente para mantê-las.

De acordo com Sérgio Abranches (2014), o presidencialismo de coalizão ocorre em três fases: “centrípeta”, “ambivalência” e “centrífuga”, e as mesmas puderam ser observadas em todos os governos da Terceira República. Afirma também que o princípio motor desses ciclos é a força central da Presidência, ou seja, as negociações e conflitos estão centrados no poder do Presidente.

A “fase centrípeta” é caracterizada pelo período que o governo está em sua melhor fase com uma grande popularidade, não precisando muito esforço para negociar com os parlamentares e nem barrar as ações da oposição, o sinal da Presidência é positivo. Essa fase é caracterizada por “alta popularidade, desempenho econômico favorável, inflação sob controle, renda real estável ou crescendo” (ibidem, p.2).

A próxima fase é a de “ambivalência”, aqui a Presidência tem o sinal regular. O governo perde sua força e já não tem mais a mesma capacidade de manter a coalizão unida e a oposição ganha mais força, essa fragmentação provoca paralisia decisória. “Essa força de atração começa a arrefecer em situações de crises de corrupção que atinjam o núcleo central do governo e a própria presidência, ou reversão negativa do crescimento econômico, particularmente com alta da inflação e queda da renda real” (ibidem, p.3).

Por fim a “fase centrífuga”, a Presidência tem sinal negativo. A liderança do governo é contestada, ocorrendo paralisia decisória que acarreta em crise. “Forças antes alinhadas ao governo e parceiras em sua coalizão gravitam em direção a novas lideranças que emergem no espaço deixado pelo apequenamento da liderança e da força de atração do (a) presidente. A fragmentação se acentua. A oposição fica mais incisiva, porque obtém resposta ‘das ruas’.” (ibidem, p.3).

Como já foi apresentado por Cintra (2007) anteriormente, a possibilidade de se seguir apenas dois caminhos, ou formar a coalizão ou passar por cima do congresso leva a governos de crise, isso fica ainda mais claro com os ciclos que Abranches explicou. Um exemplo foi à

crise do governo Dilma (2011-2016), os problemas começaram no governo Lula quando o PT se aliou ao PMDB, tendo em vista que os mesmos são rivais nas eleições estaduais. De acordo com Sergio Abranches, o principal ponto de discordância entre esses partidos foram às eleições estaduais, pois o resultado dessas implica na reeleição dos Deputados. Lula e Dilma escolheram negociar com um partido de centro, como o PMDB, que costuma ter lealdade apenas com suas pautas. O PMDB como base da coalizão tinha interesses divergentes ao do governo, quando esse viu a oportunidade de ganhar mais espaço durante a “fase de ambivalência” do governo Dilma aproveitou a oportunidade. Coalizões são naturalmente frágeis e quando a coalizão é formada por partidos com diferenças ideológicas são ainda mais. O PMDB foi tomando o espaço e o poder aos poucos. Consequência disso também foi à aprovação de matérias não interessantes ao governo como a PEC do orçamento impositivo. Com a saída do PMDB da coalizão, ocorreu também à saída de partidos menores, o governo Dilma foi perdendo apoio gradativamente, isso ficou visível com o resultado da votação do impeachment.

1.2 DESCRIÇÃO PANORÂMICA DOS TRABALHOS DO PODER LEGISLATIVO

O processo legislativo está disposto nos artigos 59 a 75 da Constituição Federal brasileira de 1988, como afirma Barreiro (2012, p. 3), “é através do processo legislativo que a função legislativa aparece como uma atividade primacial e típica do Parlamento, qual seja, a de produzir leis”.

O processo legislativo pode ser definido em termos gerais como o complexo de atos necessários à concretização da função legislativa do Estado e, em comentários à Constituição de 1988, ‘como o conjunto de atos (iniciativa, emenda, votação, sanção e veto) realizados pelos órgãos do legislativo, visando a formação das leis constitucionais, complementares, ordinárias, resoluções e decretos legislativos (BOBERG, 2008, p. 54)

De acordo com Silva (2015, p.1), os procedimentos legislativos são classificados em três tipos: comum ou ordinário, sumário e procedimentos especiais. O primeiro diz respeito a elaboração de leis ordinárias. O segundo concerne no prazo de deliberação, por parte do Congresso Nacional, sobre os assuntos predeterminados. E o terceiro são aqueles utilizados para “a elaboração das emendas constitucionais, das leis complementares, das leis delegadas, das medidas provisórias, dos decretos-legislativos, das resoluções e das leis financeiras” (IBIDEM, p.1). O poder de agenda do Legislativo também está na iniciativa de fazer com que o Congresso Nacional delibere sobre determinada proposta legislativa.

O sistema legislativo brasileiro é bicameral, ou seja, é composto por duas casas legislativas: a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. A Câmara dos Deputados é formada

por representantes eleitos diretamente pelo povo, por meio do voto proporcional, e sua principal função é legislar sobre matérias de interesse nacional, como a elaboração de leis e a fiscalização do Poder Executivo.

Já o Senado Federal é composto por representantes eleitos pelo voto direto e secreto, de forma proporcional, representando os estados e o Distrito Federal. Sua principal função é representar os interesses dos estados e defender as suas prerrogativas, além de atuar como tribunal de julgamento nos casos de impeachment do Presidente da República, Vice-Presidente e ministros de Estado.

Ambas as casas possuem atribuições específicas e são independentes entre si, porém, para que uma lei seja aprovada, é necessário que ela seja votada e aprovada por ambas as casas do Congresso Nacional e, em seguida, sancionada pelo Presidente da República.

Conforme exposto acima, o bicameralismo brasileiro é responsável pela produção de normas jurídicas, sejam elas leis Complementares, Ordinárias, e Delegadas, Medidas Provisórias, Emendas Constitucionais, Decretos Legislativos e Resoluções, e afins, desde que sejam apreciadas pela Câmara dos Deputados e Senado Federal, junto ou separadamente, de acordo com cada situação, ou da concordância de ambos e em seguida com a decisão do Presidente da República, vale salientar que cada tipo de proposta segue rito diferente, passando pelas Comissões.

O orçamento público é um instrumento do governo onde ficam registrados todos os recursos arrecadados e como esses recursos serão utilizados considerando a disponibilidade financeira. É por meio do orçamento que o governo consegue promover o desenvolvimento social e econômico da população, reduzindo as desigualdades sociais e priorizando recursos na área da educação, saúde e segurança.

O orçamento tem como fundamentos legais, as leis, e fundamentos infra legais, as portarias e os decretos. A principal legislação é a Constituição Federal de 1988, todas essas legislações devem respeitar o que é estabelecido na mesma, essa estabelece as normas gerais do orçamento. Toda essa legislação estabelece as regras para elaboração e implementação do orçamento.

Os fundamentos legais e infra legais são: Lei 4.320 de 1964, que estabelece as normas gerais de direito financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e dos balanços da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; Decreto Lei nº 200 de 1967, dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências; Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101 de 2000), que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na

gestão dos recursos públicos; e Lei Complementar nº 131 de 2009, que estabelece normas de finanças públicas a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

O processo orçamentário é constituído por meio de quatro etapas: elaboração, aprovação, execução e, controle e avaliação. Na primeira etapa, elaboração, ocorre à análise dos problemas e a definição da proposta a ser enviado para o Poder Legislativo. Na segunda, aprovação, ocorre à tramitação da proposta orçamentaria no Poder Legislativo, que a proposta é revista, emendada e votada. Após a votação é enviado para o presidente sancioná-la e posteriormente, entrar em vigência. A terceira, execução, o orçamento já previsto na proposta aprovada é executado. E por ultimo, a quarta, controle e avaliação, a execução orçamentaria é fiscalizada pelos órgãos públicos e as contas são julgadas pelo Poder Legislativo.

A participação dos parlamentares apresentando emendas ocorre na área de investimentos dentro dessas três áreas desde que haja disponibilidade orçamentária. E mesmo após a aprovação do Projeto de Lei Orçamentária, ainda é possível modificar o plano orçamentário por meio de Créditos Adicionais, podendo o presidente incluir emendas para os parlamentares.

O crédito adicional pode ser classificado em três tipos: suplementares, especiais e extraordinários. Os Créditos Suplementares são utilizados para locações já presentes na Lei Orçamentária Anual (LOA), o que acontece é uma realocação do orçamento já previsto. Esse crédito é autorizado por decreto presidencial não necessitando passar pela aprovação do Congresso. Isso permitia punir, antes do orçamento impositivo, os parlamentares que não votassem de acordo com o governo realocando o orçamento de suas emendas para outras coisas.

Os Créditos Especiais são utilizados quando orçamento ultrapassa o limite previsto na LOA ou quando se necessita de orçamento para situações novas, não previstas. Nesse caso, é necessário enviar um projeto de lei para o congresso e para sua aprovação é necessária maioria simples.

A Comissão Mista de Orçamento (CMO) é responsável pela apreciação, mas os membros da mesma não podem modificar esse tipo de projeto de lei. Por fim, os Créditos Extraordinários são utilizados para casos não previstos e urgentes, são autorizados por medidas provisórias.

A elaboração de emendas ao orçamento fica concentrada na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), poucas emendas são feitas em plenário. A CMO é formada por Deputados e Senadores. A distribuição dos membros na comissão é feita

respeitando o número de cadeiras de cada partido, ou seja, partidos maiores possuem mais membros na comissão. São os líderes partidários que alocam os parlamentares, podendo recompensá-los ou puni-los, além disso, influenciam na escolha do Presidente e Vice-presidentes da comissão. Dessa maneira, os líderes possuem o maior poder no processo orçamentário. Os líderes são a estrutura fundamental da base do governo.

Na Comissão a função de relator e sub-relator são importantíssimas e bastante disputadas, pois o processo de aprovação das emendas é função dos mesmos, e estes possuem bastante influência na criação de emendas ao orçamento. A participação na comissão é muito importante, pois somente os membros podem fazer emendas ao orçamento. Além de que a votação do projeto ocorre de acordo com o parecer do relator.

As emendas são importantes para a imagem do parlamentar, o orçamento que lhe é disposto serve para realizar obras em seu Município, aumentando sua visibilidade e possibilidade reeleição. “Mantidas constantes as demais condições, quanto maior o valor das emendas executadas de um congressista, maiores são suas chances de reeleição” (Pereira, 2000; Pereira e Rennó, no prelo apud MUELLER e PEREIRA, 2002, p.274). Contudo, mesmo após conseguir aprovar sua emenda na comissão, não é assegurado que a mesma será executada, cabe ao Presidente decidir quais serão executadas, como afirmam Figueiredo e Limongi (2001, p. 23), afirmam que o poder de agenda do Executivo é a “capacidade de determinar não só que propostas serão consideradas pelo Congresso, mas também quando o serão.”

O orçamento deve seguir o princípio do equilíbrio, em que os valores autorizados para realização das despesas em determinado ano devem ser compatíveis com a arrecadação das receitas. Essa falta de equilíbrio abre espaço para o Presidente justificar a não execução de determinadas emendas, alegando não haver recursos suficientes. A verdade é que as emendas não são escolhidas para serem executadas de maneira homogênea, fica a critério do Poder Executivo. Isso permitiu que as emendas fossem utilizadas pelo Presidente como moeda de troca ao associar a execução de emendas ao apoio ao governo, ou seja, o parlamentar que participasse da base teria mais chances de ter sua emenda executada.

A dinâmica de como ocorre essa negociação entre legislativo e executivo pela liberação do orçamento vale a pena ser estudada. Santos (2002) traz um trecho da obra de Figueiredo e Limongi (1999) que argumentam que as relações entre o Executivo e o Legislativo são descoordenadas, dado que o comportamento desses atores depende de como o coletivo procederá. Ou seja, se o governo ameaça algum parlamentar individualmente de lhe retirar seu posto ou benefício em prol de alguma votação, este só cumprirá a ameaça se perceber que conseguirá ter maioria e não necessitar do apoio daqueles. O mesmo vale para os parlamentares,

se eles ameaçarem sair da base de apoio do governo apenas fará isso se perceberem que tem apoio dos seus pares (SANTOS, 2002, passim 87-88).

1.2.1 Um legislativo mais proativo?

Santos (2002) argumenta que a teoria dos dois é importante, contudo carece de três elos teóricos, sendo estes “i) declarar explicitamente em que condições o presidente detém poder de barganha assimétrico diante dos legisladores individuais, ii) qual o papel dos partidos parlamentares nessa barganha assimétrica e iii) se é verdade que o Presidente tem enorme vantagem quando trata com legisladores individuais, então por que negociar com partidos, uma entidade coletiva?” (ibidem, p.88).

O autor acima citado faz comparações entre o período de 1946-1964 e o período pós 1988 para explicar os três elos teóricos e para completar a análise compararei também o período pós 2014. Isso porque em março de 2015 foi aprovada a Emenda Constitucional (EC) nº 86/2015 que determina a execução obrigatória das emendas individuais dos parlamentares, esta medida já vigorava por meio da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) desde o ano anterior, mas se oficializou em 2015 como Emenda Constitucional supracitada.

Antes, o Executivo podia negociar a aprovação de emendas individuais em troca de apoio, com a EC 86/2015 isso muda, as emendas individuais passam a ter execução obrigatória, tornando o orçamento impositivo. A partir do momento que fizerem parte do Projeto de Lei Orçamentária (PLO) o Executivo é obrigado a executar as emendas em um limite de 1,2% da Receita Corrente Líquida, não podendo voltar atrás como antes fazia. Tal medida pode trazer impactos para a relação legislativo-executivo.

Abranches (1988), o Poder Executivo se encontra numa linha tênue burocrática-orçamentária que torna difícil o trato para com o gasto público.

Nesse sentido, surge o orçamento impositivo, que concerne no dever que o Poder Executivo possui ao executar o orçamento que fora aprovado pelo Poder Legislativo (LIMA, 2005, p. 50)

Uma vez o Executivo detendo o poder de não executar e aplicar o orçamento previsto na LOA, os parlamentares começaram a cobrar por mais significância nesse processo, tornando as emendas individuais como impositivas, tendo em vista que seria uma forma mais eficaz e eficiente de alocar os recursos, incluindo suas prioridades. As emendas parlamentares são vistas como uma ponte com o eleitorado, pois a população fica ciente como e por quem o orçamento está sendo destinado.

Quando Executivo detém e retém as liberações financeiras, ele acaba direcionando os recursos de acordo com os seus interesses, fazendo com que as ações do Legislativo diminuam e os parlamentares percam força com o seu eleitorado.

Nessa seara, Lima (2003) aborda três tipos de modelos de orçamentos impositivos: versões extrema, intermediária e flexível.

A versão extrema obriga os gestores a executarem inteiramente o orçamento feito pelo Congresso Nacional a programação, no entanto, seguir a risca tal modelo é praticamente improvável, assim como afirma Lima (2003), nesse modelo, o Congresso possui o poder de autorizar que determinado gasto seja realizado, mas não possui o poder de autorizar que o mesmo não seja realizado.

A intermediária concerne em obter apoio do Congresso para a não execução de parte do orçamento planejado. Essa versão apresenta flexibilidade orçamentária, uma vez que o Poder Executivo, levando em consideração o equilíbrio entre receita e despesa, poderia deixar de executar o orçamento em detrimento de receitas abaixo do previsto ou do crescimento de despesas prioritárias que por ventura surgissem. Nesse Caso, o Executivo deveria explicar o porquê de não ter executado o orçamento da maneira prevista.

Já a versão flexível concerne no entendimento de que o Executivo seria obrigado a executar uma parte do orçamento, sendo o Poder supracitado discricionário em relação aos outros gastos.

Praça (2013, p. 221) aborda a ideia de que existe um quarto tipo de Orçamento Impositivo: o Orçamento Impositivo para Emendas Parlamentares, neste, o Executivo “estaria obrigado a executar todas as emendas orçamentárias, individuais e coletivas, propostas por parlamentares, sem se preocupar com o resto do orçamento”.

O modelo orçamentário brasileiro se aproxima da versão flexível, pois conforme exposto acima, o Poder Executivo conta com a autorização legislativa tácita ou expressa. Outro ponto são as alterações ao orçamento aprovado, como exemplo dos créditos adicionais, que são aprovados pelo Legislativo.

Em relação ao primeiro elo teórico, Santos (2002) afirma que o Presidente só tem poder de barganha assimétrico quando os parlamentares não têm alternativa para receber os benefícios orçamentários. Em 1946-1964, o poder do Legislativo sobre o orçamento era maior, os legisladores possuíam ferramentas institucionais para evitar o controle dos prazos pelo Presidente, podendo assim trazer suas preferências para a Lei Orçamentária, além disso, eles tinham autorização para abertura de créditos suplementares, podendo elaborar projetos de lei destinando recursos para seus redutos eleitorais.

Após a Constituição de 1988, o Presidente passou a ter total controle dos prazos, podendo assim impor suas preferências. A liberação de recursos também passou a ser autorizada apenas pelo mesmo. Nesse período notou-se a necessidade de barganha entre os dois poderes, dada à necessidade de os parlamentares conseguirem recursos, enquanto no anterior os legisladores não precisavam do Presidente.

E após o ano de 2014, com o orçamento impositivo, a autorização não coube mais ao Presidente, pois esse passou a ter a obrigação de aceitar as emendas ao orçamento, podendo deixar de executar apenas com a autorização do Congresso Nacional. O poder dos parlamentares fica muito maior porque agora aumenta a segurança de que suas emendas serão executadas.

Podemos concluir que com esse cenário, que as emendas parlamentares, como instrumento de barganha, deixam de ser efetivas, apesar de não perder sua total força. Se o Presidente tiver uma base sólida em seu governo pode articular para conseguir autorização para a não execução de emendas da oposição, mas exigiria muita solidez na base e apoio da mesma. O poder dos parlamentares aumentaria ao mesmo tempo em que o Executivo diminuiria. Não havendo mais vantagem distributiva.

Fica fácil entender a importância dos partidos nessa barganha assimétrica quando analisamos o segundo elo teórico. A patronagem é um recurso escasso, então é esperado que o Presidente tente economizá-lo o máximo que puder. Sendo assim, numa situação em que este ache que já tem maioria para votar ou que a ameaça do parlamentar não será cumprida, o recurso não será disponibilizado.

O Presidente somente levará as ameaças em consideração quando perceber que perderá uma quantidade suficiente da sua base e é nesse momento que os partidos revelam sua importância. Se o partido possui coesão partidária e seus membros possuem visões próximas sobre questões políticas é mais provável que os membros do partido atuem juntos, servindo assim como uma grande ameaça ao Presidente, obrigando-o a cumprir com a promessa de distribuir os recursos.

Durante o período de 1946-1964 não era tão necessária essa união partidária, tanto que não existiam líderes partidários, controle de emendas em plenário e encaminhamento de voto, mas após 1988 tais ferramentas se tornaram importantes para a negociação presidente-legislador, pois permitem a fuga do domínio presidencial. A união dos parlamentares em seus partidos os fortaleceu frente ao Executivo nos momentos de negociações. Os líderes com seus fortes poderes conseguem modificar o processo legislativo mais efetivamente.

Após 2014, a impossibilidade de negociar emendas não provoca o retorno da

indisciplina partidária, nem da ação individualizada dos parlamentares, pois a mesma continua importante para outros tipos de negociações. Além de que o apoio do líder do partido ainda é muito importante para conseguir emendas, dada a necessidade de participar da CMO para propor emendas e serem os líderes os responsáveis pela alocação dos parlamentares nas comissões.

Por fim, o terceiro elo teórico trata o porquê de o Presidente ser o mais interessado na estabilidade política, isso pode ser explicado pelo fato dele ser eleito por um eleitorado nacional e precisar realizar políticas que alcancem o país. Com tal acontecimento o Presidente consegue encaminhar sua reeleição ou um herdeiro político, mas para isso precisa de um cenário político estável em que o Congresso coopere, de forma que consiga programar sua agenda.

Como se pode perceber, o Presidente possuir monopólio na iniciativa de matéria orçamentária é uma ferramenta de extrema importância para a implementação de sua agenda. Essa mudança na iniciativa orçamentária, somada à necessidade dos parlamentares de conseguirem recursos orçamentários para seus redutos eleitorais e a consequente disciplinaridade dos partidos nos mostra a transição de um sistema presidencialista faccional para um presidencialismo de coalizão racionalizado.

Quando os legisladores estão organizados em partidos disciplinados, a força do seu apoio parlamentar aproxima-se do peso dos partidos que formalmente integram a coalizão governista. Isso, por sua vez, garante o fluxo da legislação no plenário da Câmara e, em contrapartida, os parlamentares são aquinhoados pelo Executivo com benefícios de patronagem que eles distribuem aos seus redutos eleitorais. (SANTOS, 2002, p. 245).

Após o estudo comparado de Santos (2002) torna-se fácil observar que mudanças institucionais geram grandes alterações no comportamento dos atores políticos. As mudanças de 1988 são um exemplo de como orçamento pode alterar o comportamento parlamentar e mesmo que as mudanças não possam ser comparadas (CF 1988 e EC nº 86/2015) por não terem a mesma proporção, é importante que a mudança atual seja estudada. A EC nº 86/2015 pode trazer significativas mudanças de comportamento dos atores legislativos (MENEZES; PEDERIVA, 2014), agora cabe tentar mensurar as consequências para a governabilidade para tais mudanças. As análises de Santos (2002) servem de exemplo e base para uma nova análise nesse mesmo princípio.

O orçamento até o ano de 2014 era autorizativo, o presidente podia escolher quais despesas seriam executadas sem nem mesmo justificar. Não necessitando pedir autorização para não executar a despesa, podendo reter liberações financeiras e realoca-las de acordo com seu interesse. Vale salientar que a maior parte do orçamento já é de execução obrigatória,

contudo há ainda uma parte que é discricionária, onde se encontravam as emendas. É essa parte que o presidente podia escolher executar. Parlamentares que cooperassem com o governo teriam suas emendas executadas, conseqüentemente a chance da oposição conseguir o mesmo era reduzida.

A Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), dispõe que quando não houver receita suficiente para o cumprimento das metas fiscais, é necessário que haja uma limitação dos gastos da despesa, ou seja, quando não há receita suficiente ocorre o contingenciamento do orçamento. Mas se há receita para execução das mesmas o orçamento é totalmente executado.

Até o ano de 2014, sempre que havia necessidade de contingenciamento, de acordo com Gontijo (2003, p.9), as despesas escolhidas para serem limitadas eram as discricionárias, ou seja, as emendas parlamentares. Não havia muita transparência nesse processo, não era dada justificativa ao Congresso quanto ao motivo de contingenciamento, desconsiderando, assim, a apreciação da LOA pelo Congresso Nacional. Quando ocorria a volta da normalidade, havendo receita, acontecia o descontingenciamento, que é quando o presidente executa as emendas. Segundo Vesely (2012 apud GONTIJO, 2013, p. 9), a “liberação da emenda” ou “descontingenciamento” é feita de forma seletiva, discricionária e negociada. Escolhendo assim as emendas que serão executadas em troca de apoio.

O orçamento impositivo torna a execução do orçamento obrigatória, garantindo a execução pelo presidente do programa aprovado pelo Congresso. Ao transformar o orçamento autorizativo em impositivo automaticamente aumenta-se o poder do Congresso. De acordo com a Emenda Constitucional nº 86 de 2015, foi adotada uma versão intermediária de orçamento impositivo.

Essa emenda é resultado da aprovação da Proposta de Emenda à Constituição 22 de 2000, de autoria do Senador Antônio Carlos Magalhães, que dispõe sobre a obrigatoriedade do Poder Executivo pedir autorização ao Congresso para não realizar determinada despesa fixada na Lei Orçamentária. Ou seja, se acontecer à necessidade de contingenciar despesas, o Poder Executivo deverá informar ao Congresso o motivo e terá de ser autorizado a não executar. O Congresso terá o prazo de 30 dias para deliberar a solicitação do presidente, caso o prazo se encerre a autorização é automática.

A adoção do orçamento impositivo fortalece o Congresso, pois divide o poder sobre o orçamento, que antes era só do Executivo, entre os dois poderes. Enquanto enfraquece o Poder Executivo, pois lhe tira o poder de barganha de negociar a execução de emendas. Agora para ocorrer a não execução haverá de ocorrer negociações.

Ocorrerá também uma execução de emendas mais igualitária, pois os deputados de oposição conseguirão ter suas emendas executadas enquanto os parlamentares participantes do governo perderão os privilégios de participarem do governo. Qual o peso das emendas individuais no orçamento, tendo em vista que boa parte do orçamento já está disposto consitucionalmente, o que pode fazer com o orçamento que se torna rígido?

A Constituição de 1946 não limitava a ação dos parlamentares quanto à elaboração de emendas na proposta enviada pelo Executivo. A ampla atuação e possibilidade de modificação orçamentária guiava a indisciplina fiscal, causando dificuldades econômicas. A Constituição de 1967 limitou a participação do legislativo em relação à matéria orçamentária, devido aos resultados da constituição anterior.

A Constituição de 1988 devolveu alguns direitos ao Legislativo, contudo o Executivo passa a poder escolher executar as emendas. Podendo solicitar créditos suplementares em caso de insuficiência orçamentária, enviando uma série de solicitações desse tipo antes do fim da sessão legislativa, em dezembro. Ao Presidente é possibilitado vetar parte do projeto (emendas) após sua elaboração e ao longo do exercício financeiro por meio do contingenciamento. No fim, o orçamento se torna outro, pois é negociado ao longo do período.

A partir do momento que os parlamentares perceberam que estava ocorrendo uma execução escassa das emendas, perderam os incentivos para manter o orçamento autorizativo, ocorrendo à aprovação com uma grande quantidade de votos da PEC22/2000 que gerou a EC86/2015. O foco dessa modificação constitucional foram somente às emendas individuais dados os eficientes resultados para a carreira dos parlamentares.

A modificação para orçamento impositivo valorizou a programação votada pelo Legislativo, pois impede que o que foi votado pelo Congresso seja modificado por uma escolha unilateral do Executivo. O orçamento impositivo permite também o equilíbrio entre os poderes na definição de políticas públicas, pois o plano orçamentário passa a ser mais fiel ao que foi aprovado pelo Congresso Nacional, havendo participação mais homogênea dos dois poderes na realização de políticas públicas. E aumenta a transparência e responsabilidade do Congresso nas políticas públicas.

Governos de coalizão são frágeis porque são facilmente rompidos, conseqüentemente estão fadados à crise, como foi possível visualizar com as explicações das fases do presidencialismo de coalizão. Inclusive Abranches diz que o único presidente que superou a segunda fase foi o presidente Lula, o que mostra o quão difícil é evitar a crise do governo. Algo que é bastante questionado é a prevalência do Presidente no Poder Legislativo. É preciso entender que se a intenção for reduzir esse poder será necessária uma reforma política que

modifique o sistema político por completo para que o presidente deixe de ser o principal responsável pelas políticas públicas. Se a responsabilidade permanecer com o mesmo, a interferência no processo legislativo é algo muito necessário.

Com a adoção do orçamento impositivo, em teoria, espera-se o equilíbrio entre os poderes para a elaboração de políticas públicas. Contudo é necessário que os parlamentares sejam responsabilizados também pela elaboração de políticas públicas e pelos problemas que ocorrerem durante o governo. É realmente necessário mudar a forma como é vista a responsabilização do presidente.

Há também críticas que devem ser feitas ao processo orçamentário para que o mesmo seja utilizado de maneira mais eficiente. As emendas individuais vêm sendo utilizadas de forma diferente da originalmente proposta por ambos os lados. O Presidente não deveria negociar aprovação de emendas e os parlamentares deveriam usar as emendas para realizar políticas públicas que melhorassem a condição de vida da população. A forma como o orçamento vem sendo utilizado afeta o equilíbrio entre os poderes.

CAPÍTULO 2 - A TRADIÇÃO DE PESQUISAS EM ESTUDOS COMPARATIVOS EM ABORDAGEM QUALITATIVA

Trata-se de uma pesquisa de análise comparativa, cuja estratégia se deu com base no levantamento da literatura sobre o presidencialismo de coalizão e a relação entre Legislativo e Executivo. O método comparativo como estratégia de pesquisa tem sido largamente utilizado na ciência política devido a sua importância para entendermos os fenômenos políticos.

Historicamente falando, o método comparativo tem sido utilizado de forma estratégica nas ciências sociais. John Stuart Mill (1984) argumentou sobre a importância da comparação como uma ferramenta essencial para o estudo das ciências sociais. Ele destacou que, ao comparar diferentes exemplos, casos ou sociedades, é possível identificar padrões, semelhanças e diferenças que fornecem insights valiosos para a compreensão dos fenômenos políticos. Ele acreditava que o método comparativo permitia aos estudiosos identificar as leis gerais que governam as sociedades humanas, bem como compreender as influências causais que moldam os sistemas políticos e suas consequências. Ele enfatizou a importância de uma abordagem sistemática, baseada em dados e evidências, ao realizar comparações. (Mill, 1984)

Porém, Mill (1984) ressalta a importância de se fazer uma análise comparativa cuidadosa e criteriosa para evitar generalizações apressadas e análises superficiais. Ele enfatizava a necessidade de considerar fatores contextuais e históricos, bem como de levar em conta as peculiaridades de cada caso ou sociedade estudada.

Em Max Weber (1974; 1994), o método comparativo foi utilizado como para identificar as semelhanças e diferenças entre diferentes sociedades, grupos sociais e contextos históricos. Ele acreditava que a comparação sistemática permitia uma compreensão mais aprofundada das causas e consequências dos fenômenos sociais, bem como a identificação de padrões e regularidades. Ele enfatizou a importância da comparação em termos de tipos ideais, e desenvolveu o conceito de "tipo ideal" como uma ferramenta heurística para a compreensão dos fenômenos sociais. Os tipos ideais são construções mentais abstratas que representam características essenciais de um fenômeno social, permitindo comparações e análises mais claras. (Gonzalez, 2008)

No entanto, é importante notar que Weber também alertou para as limitações do método comparativo. Ele reconhecia que as comparações podem ser complexas e desafiadoras, pois cada sociedade e contexto tem suas particularidades e especificidades históricas e culturais. Portanto, a comparação requer cuidado metodológico, consideração do contexto e atenção aos detalhes.

Na contemporaneidade o uso do método comparativo tem se tornado cada vez mais frequente em análises relacionadas a ciência política. Nesse sentido, destaca-se os trabalhos desenvolvidos por Arend Lijphart (1971). Seus estudos sobre método comparativo envolve a comparação sistemática de países ou casos para identificar padrões, semelhanças e diferenças em instituições, processos e resultados políticos. Sua abordagem é caracterizada por um foco na análise quantitativa, design de pesquisa rigoroso e o uso de estudos comparativos de grandes autores. Ele argumenta que a escolha entre democracia majoritária e de consenso tem implicações importantes para a estabilidade, representatividade e inclusão dos sistemas políticos. O autor examina vários aspectos da governança democrática, como sistemas eleitorais, relações executivo-legislativo e política de grupos de interesse, para destacar as diferenças e consequências de diferentes arranjos institucionais.

Ele também enfatiza a importância de examinar uma ampla gama de casos para capturar a diversidade dos sistemas políticos, e também defende uma abordagem multimétodo, combinando análise de dados quantitativos com insights qualitativos para fornecer uma compreensão abrangente dos fenômenos políticos.

Sartori (1994) por sua vez identifica o método comparativo como uma especialização do método científico em geral, identificando quatro técnicas de verificação utilizáveis nas ciências humanas: os métodos, experimental, estatístico, comparado e histórico. Para o autor, comparar implica fundamentalmente encontrar semelhanças e diferenças, o que pode ser feito pelo uso da classificação, na qual as categorias devem ser mutuamente excludentes. As estratégias comparativas são escolher os sistemas mais semelhantes ou os sistemas mais diferentes

Em seus trabalhos sobre métodos qualitativos, David Collier (1995) destaca a análise comparativa como um importante instrumento, que envolve a comparação sistemática de casos para identificar semelhanças, diferenças e mecanismos causais em fenômenos políticos. Collier também enfatizou a importância da construção de teorias na análise comparativa. Ele argumenta que a pesquisa comparativa não deve apenas procurar identificar padrões e variações, mas também visar desenvolver insights teóricos e conhecimentos generalizáveis. Ao desenvolver quadros teóricos que explicam as relações entre as variáveis, os pesquisadores podem fazer afirmações mais amplas e contribuir para o avanço do conhecimento na área.

Além disso, o autor destacou a importância da análise dentro do caso na pesquisa comparativa. Ele argumenta que examinar a variação e dinâmica dentro de casos individuais pode fornecer informações valiosas sobre as complexidades dos fenômenos políticos. Ao

estudar uma variedade de casos e procurar padrões dentro de cada caso, os pesquisadores podem desenvolver uma compreensão mais sutil dos fatores que influenciam os resultados políticos.

Em seu artigo sobre o novo método histórico-comparativo, Octavio Amorim Neto (2016) destaca a importância desses métodos para analisar processos políticos e instituições democráticas. Segundo ele, o método histórico-comparativo envolve a seleção de casos históricos relevantes que podem fornecer insights sobre o fenômeno em estudo. Esses casos podem ser países, regiões ou comunidades específicas. Os investigadores procuram identificar semelhanças e diferenças entre esses casos, buscando padrões e relações de causa e efeito.

Uma das principais contribuições do método histórico-comparativo é sua capacidade de fornecer inspiração causal para fenômenos sociais complexos. Ao comparar casos históricos, os investigadores podem identificar variáveis independentes que parecem estar associadas a um determinado resultado ou fenômeno. Essas variáveis independentes podem incluir fatores políticos, psicológicos, culturais e internacionais.

Rezende (2011), aborda que o processo de análise básico dos métodos comparativos depende, fundamentalmente de três pilares:

a) teorias serem capazes de prever com alguma antecipação quais as possibilidades teóricas a serem consideradas pelos analistas no estudo de um fenômeno na realidade empírica; b) desenhos de pesquisa que controlem as realidades empíricas para a análise dos mecanismos críticos que tornam possível a emergência de um dado fenômeno; e c) abertura criativa para a observação de novos mecanismos causais e causas imprevistas na teoria (IBIDEM, 2011, p. 319)

Já Stephen Van Evera, por sua vez, em seu livro *Guide to Methods for Students of Political Science* (1997), enfatiza a importância de uma abordagem sistemática e rigorosa na realização de estudos comparados na ciência política. Para o autor, uma pesquisa de análise comparada pode conter os seguintes aspectos:

1. Questões de pesquisa bem formuladas: Van Evera destaca a importância de formular questões de pesquisa precisas e relevantes. As perguntas devem ser claramente definidas e especificar as variáveis a serem comparadas.
2. Seleção de casos: Ele enfatiza a necessidade de selecionar casos que representem uma ampla variedade de variações relevantes e importantes para a pesquisa. Os casos devem ser comparáveis em termos de suas características e contextos.
3. Construção de um conjunto de dados: Van Evera argumenta que é importante coletar dados detalhados e confiáveis sobre os casos selecionados. Isso pode envolver pesquisas de campo, análise de documentos, entrevistas, entre outros métodos de coleta de dados.

Ele também enfatiza a importância de registrar e documentar cuidadosamente o processo de coleta de dados.

4. Comparação sistemática: Van Evera destaca a necessidade de comparar os casos selecionados de forma sistemática. Isso envolve a identificação de semelhanças e diferenças entre os casos em relação às variáveis relevantes. Ele recomenda o uso de técnicas estatísticas, análise qualitativa e estudos de caso para realizar essa comparação.
5. Elaboração de explicações causais: Van Evera (1997) enfatiza a importância de desenvolver explicações causais baseadas nos resultados da comparação. Ele argumenta que as comparações permitem identificar padrões e tendências que podem levar a insights sobre as causas e os efeitos dos fenômenos políticos estudados.
6. Verificação e validação: Ele enfatiza a necessidade de verificar e validar os resultados da comparação. Isso pode envolver a realização de análises de sensibilidade, verificação cruzada de resultados e o uso de métodos de pesquisa adicionais para testar e confirmar as conclusões.

Baseado nos argumentos do autor, mais precisamente o tópico quatro, onde ele enfatiza a comparação sistêmica, a presente pesquisa objetivou comparar as diversas visões dos autores da ciência política, sobre a temática do presidencialismo de coalizão e da relação ente executivo e legislativo. Nesse sentido, foi feito um levantamento das principais obras, seguida de uma análise comparativa, destacando o que aproxima e o que afasta os autores em termos de análise.

Quadro 01– Trabalhos utilizados na Metodologia

Autor	Literatura	Ano
LIJPHART, Arend	Comparative politics and the comparative method	1971
MILL, John Stuart	Sistema de lógica dedutiva e indutiva	1984
COLLIER, David	Translating quantitative methods for qualitative research: the case of selection	1995
SARTORI, Giovanni	Comparación y método comparativo	1994
VAN EVERA, Stephen.	<i>Guide to Methods for Students of Political Science</i>	1997
Gonzalez, Rodrigo Stumpf.	O Método Comparativo e a Ciência Política	2008

REZENDE, Flávio da Cunha .	Razões emergentes para a validade dos estudos de caso na ciência política comparada	2011
AMORIM NETO, Octavio; RODRIGUEZ, Júlio César Cossio.	O novo método histórico-comparativo e seus aportes à ciência política e à administração pública	2016

Fonte: Elaboração da autora.

CAPÍTULO 3 - CONSTITUCIONALISMO E A DINÂMICA DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO NA DEMOCRACIA

As democracias funcionam sob dois principais sistemas de governos: Presidencialismo e Parlamentarismo. Nota-se que os poderes e atuação do Executivo em relação ao Legislativo variam muito em sistemas presidencialistas e parlamentaristas.

Bernard Manin (1998), traz uma diferenciação histórica entre três diferentes formas de governo representativo: o parlamentar; o de partidos de massa, do final do século XIX e meados do século XX; e o governo representativo contemporâneo, que ele denomina de democracia de público.

A principal diferença entre Presidencialismo e Parlamentarismo está na separação de competências dos poderes Executivo e Legislativo. No Parlamentarismo, o foco está no gabinete e o governo existe enquanto mantém apoio da maioria do Legislativo, quando nenhum partido alcança status majoritário o governo é formado com apoio de uma coalizão multipartidária.

No Parlamentarismo o caráter de coletividade é predominante, os representantes políticos agem de forma conjunta na condução do governo, que é liderado por um primeiro-ministro. Já no presidencialismo, o foco está no presidente, que possui autonomia para decidir e discutir a composição do governo e a formação da agenda, sendo este eleito por voto direto. O sistema político brasileiro é tido como um presidencialismo de coalizão, ou seja, apesar do presidente ser eleito diretamente e com mandato próprio, para governar, ele precisa do apoio de uma coalizão multipartidária.

É importante salientar, segundo Abranches (1988, apud, CINTRA 2007), que o Brasil apresenta uma particularidade em relação a esse tipo de governo, ele funciona num multipartidarismo, de forma que o Executivo está versado em bases coalizionárias enormes. De acordo com Shugart e Carey (1992), o presidencialismo é considerado como o regime em que há separação entre os poderes Executivo e Legislativo. Ainda sobre a definição dos autores ora citados, o presidencialismo se destaca por apresentar eleições diretas para o chefe do Executivo, mandatos fixos para o chefe do Executivo e para a assembleia, não havendo dependência de um poder sobre o outro.

A literatura aborda os limites da relação entre os Poderes Executivo e Legislativo, levando em consideração o sistema partidário e a atuação dos partidos dentro do parlamento nacional, onde muitas vezes é possível perceber uma indisciplina partidária, ou seja, o Executivo fica à mercê de interesses particulares dos parlamentares, haja vista que visam

benefícios para o seu eleitorado, e o Legislativo depende do Executivo no aval de suas pautas, uma vez que o Poder Executivo pode vetar as pautas levantadas pelo Legislativo. O presidencialismo de coalizão surge dentro desse cenário, ambos os Poderes precisam de uma boa relação entre si para conseguirem êxito em suas decisões e conseguirem governar em harmonia.

“A harmonia entre os poderes verifica-se primeiramente pelas normas de cortesia no trato recíproco e no respeito às prerrogativas e faculdades a que mutuamente todos têm direito. De outro lado, cabe assinalar que nem a divisão de funções entre os órgãos do poder nem a sua independência são absolutas. Há interferências, que visam ao estabelecimento de um sistema de freios e contrapesos, à busca do equilíbrio necessário à realização do bem da coletividade e indispensável para evitar o arbítrio e o dano de um em detrimento do outro e especialmente dos governados.” (SILVA, 2005, p. 110).

Nesse sentido, vale salientar o caráter competitivo dessas ações levando em consideração o modelo presidencialista de coalizão existente no Brasil. Desse modo, as legendas se formam numa base política visando eleger os cargos majoritários, como exemplo, no governo federal, tem-se o presidente da República, e toda a sua base ministerial. Essa relação é de extrema importância em tornar viáveis os programas de governo, aprovação de leis e a consolidação de políticas públicas, trazendo uma harmonia necessária para bom funcionamento político e governamental.

Com o avanço da sociedade de forma célere, a relação entre os Poderes, sobretudo o Executivo e Legislativo, precisaram acompanhar as mudanças significativas e as demandas da sociedade, fazendo com que a agenda dos políticos fosse pautada no cenário de discussões nos seus diferentes espaços para que as respostas fossem dadas à sociedade, levando em consideração a garantia dos direitos fundamentais e do Estado Democrático de Direito. Todo esse processo, é de suma importância compreender os limites da ação de governo, efetividade de suas políticas e sua capacidade decisória (GUIMARÃES, 2020).

Os atores responsáveis pelo desenvolvimento da coisa pública e dos bens e interesses da sociedade, devem agir à luz da eficiência e da probidade, além da prestação de contas aos cidadãos, prezando sempre pela eficiência dos serviços (RODRIGUES E SANTANA, 2012).

A Carta Magna de 1988 contém regras de conduta ética na gestão da coisa pública, sobretudo em artigo 37, quando trata diretamente dos princípios que regem a administração pública, quais sejam: legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência, evidenciando a necessidade de adoção de ações transparentes em toda a atuação Estatal.

Uma sociedade ativa, justa e organizada leva ao Estado suas necessidades e possibilita uma maior probabilidade de conquistas, elevações de interesse dos indivíduos, pelas coisas que

lhes são próximas, bem como pelo desenvolvimento de seu ambiente social, fazendo com que este interesse possibilite, também, uma confiança recíproca entre as pessoas e as instituições políticas. Nesse contexto, gestores públicos devem administrar democraticamente e gerenciar a participação social, reforçando a relação entre o Estado e a sociedade.

O Estado democrático de Direito concerne na exigência de reger-se por normas democráticas, com eleições livres, periódicas e pelo povo, bem como o respeito das autoridades públicas aos direitos e garantias fundamentais. Portanto, na democracia representativa, a cidadania pode ser exercida na forma da lei. Por esta razão, aparecem como fundamentos de nossa República a soberania, a cidadania e a dignidade da pessoa humana (MORAES, 2007, p.125).

O constitucionalismo é um conceito político e jurídico que se baseia na ideia de que o poder do Estado deve ser limitado e exercido de acordo com uma Constituição escrita. O objetivo do constitucionalismo é estabelecer um conjunto de regras e princípios que garantam a proteção dos direitos individuais, o equilíbrio de poderes e a governança democrática.

Por sua vez, o presidencialismo de coalizão é um sistema político em que o Presidente, como chefe de Estado e chefe de governo, é eleito de forma direta e separada do Parlamento. No presidencialismo de coalizão, o presidente, geralmente, precisa formar alianças com diferentes partidos políticos para obter o apoio necessário para governar e aprovar suas propostas legislativas.

Essa forma de governar é comum em muitos países, como o Brasil, onde o presidente é eleito por voto popular e precisa construir uma coalizão de partidos políticos para conseguir maioria no Congresso Nacional e aprovar suas medidas e projetos de lei. O presidencialismo de coalizão pode gerar uma série de desafios, como a necessidade de negociação constante, a distribuição de cargos e recursos para os partidos aliados e a possibilidade de instabilidade política caso a coalizão se desintegre.

No Brasil, por exemplo, o presidencialismo de coalizão tem sido um elemento-chave do sistema político nas últimas décadas. Os presidentes precisam negociar com diversos partidos políticos para formar uma coalizão de governo, o que muitas vezes leva a uma distribuição de cargos no Executivo entre os partidos aliados. Essa prática pode gerar críticas relacionadas à governabilidade e à qualidade da representação política.

A formação de coalizões envolve três momentos típicos. Primeiro, a constituição da aliança eleitoral, que requer negociação em torno de diretrizes programáticas mínimas, usualmente amplas e pouco específicas, e de princípios a serem obedecidos na formação do governo, após a vitória eleitoral. Segundo, a constituição do governo, no qual predomina a disputa por cargos e compromissos relativos a um programa mínimo

de governo, ainda bastante genérico. Finalmente, a transformação da aliança em coalizão efetivamente governante, quando emerge, com toda força, o problema da formulação da agenda e de calcular corretamente a amplitude de sua legitimidade e autoridade junto às bases e de sua credibilidade perante a opinião pública. Em outras palavras, competência na negociação de sacrifícios recíprocos, resguardando os interesses coletivos, e extensão real de seu mandato para fazer concessões em nome da estabilidade da coalizão e do sucesso da gestão governamental (ABRANCHES, 1988, p. 29)

Em resumo, o constitucionalismo refere-se aos princípios e normas que estruturam o poder do Estado, enquanto o presidencialismo de coalizão é uma forma de governo em que o presidente precisa construir alianças com outros partidos políticos para governar de forma efetiva. No presidencialismo, apesar da rigidez e conflitos ideológicos e políticos dos mandatos entre Executivo e Legislativo, os presidentes possuem anseios políticos e eleitorais (ALEMÁN; TSEBELIS, 2011).

3.1 RELAÇÃO EXECUTIVO-LEGISLATIVO, EXISTE UM GRAU DE EQUIPOTÊNCIA?

Segundo Oliveira (2009), a relação entre Executivo e o Legislativo culmina no sistema presidencialista de coalizão, no qual a utilização de Medidas Provisórias é corriqueira, e são usadas pelo Poder Executivo para controlar e balizar as ações e a agenda política do País.

Após a Constituição de 1988, houve um aumento nas competências e atribuições do Poder Executivo, sobretudo nos poderes do Presidente da República, dentre elas, a possibilidade de edição e reedição de medidas provisórias, solicitação do pedido de urgência em detrimento a determinadas matérias no Congresso Nacional, bem como o aumento da complexidade no tocante a derrubada dos vetos presidenciais, dentre outros.

A competência do Poder Executivo em legislar, surge em casos de urgência, onde a pauta da agenda é congelada para debater o assunto levantado em questão, haja vista que a Medida Provisória implementada possui característica de Lei imediata, essa situação é muito comum nas discussões acerca das políticas públicas.

Nos governos de coalizão, há o equilíbrio da distribuição dos poderes de agenda, urgência e de veto entre os atores envolvidos, quais sejam, os Poderes Executivo e Legislativo. Cox e Morgenstern (2002, p. 258), abordam essa premissa, onde os sistemas presidenciais latino-americanos caminham entre o “parlamentarismo puro” e o “presidencialismo puro”. Esta relação é definida pelo grau de integração e ação do Poder Executivo frente ao processo legislativo, levantando dois fatores importantes: participação do Executivo no processo legislativo e controle sobre a agenda do Congresso, a Medida Provisória ainda pesa para o poder executivo, pois ela altera o status quo, altera o contexto social.

Ainda segundo os autores supracitados, essa integração pode ser vista na possibilidade de membros do Legislativo não perderem seus postos na legislatura ao ocuparem um cargo no gabinete, por exemplo. Os ministros, para tanto, devem abster-se de seus postos de Deputados e Senadores, porém podem facilmente tê-los de volta, as coalizões no Brasil, que possui o sistema presidencialista, não diferem substancialmente daquelas dos países com sistemas parlamentares.

Os presidentes latino-americanos são classificados com base em seus poderes institucionais, os poderes legislativos do presidente, incluem direito de emitir decretos, poder de veto, controle orçamentário e poder de convocar referendos e ainda poderes não legislativos, como direito de nomear gabinetes sem interferência parlamentar, poder de evitar censura demitir ministério e de dissolver o parlamento (AMES, 2003). Assim como afirma Figueiredo e Limongi (2001, p. 25-26):

[...] os poderes de agenda já mencionados não podem ser minimizados (assim como o poder de veto referido por Tsebellis na passagem citada). Ainda assim, os efeitos dessas prerrogativas são modestos em face da prerrogativa de editar decretos com força de lei. Como se sabe, o art. 62 da Constituição brasileira prevê a possibilidade de o presidente editar medidas provisórias em casos de relevância e urgência. Trata-se de importante arma nas mãos do Executivo porque a edição de uma medida provisória implica a imediata alteração do status quo.

Para Figueiredo e Limongi (1994) a relação desvantajosa do Legislativo em relação ao Executivo corroborou para que o Congresso brasileiro perdesse parte de sua autonomia legislativa em favor do Executivo, por meio de dispositivos criados a partir da Carta Magna de 1988, utilizando-se de sua função legislativa, sobretudo no uso de medidas provisórias. Figueiredo e Limongi (2001) asseveram que:

[...] O Executivo domina o processo legislativo porque tem poder de agenda e esta agenda é processada e votada por um Poder Legislativo organizado de forma altamente centralizada em torno de regras que distribuem direitos parlamentares de acordo com princípios partidários. No interior deste quadro institucional, o presidente conta com os meios para induzir os parlamentares à cooperação. Da mesma forma, parlamentares não encontram o arcabouço institucional próprio para perseguir interesses particularistas. Ao contrário, a melhor estratégia para a obtenção de recursos visando a retornos eleitorais é votar disciplinadamente (FIGUEIREDO E LIMONGI, 2001, p.22-23).

As constantes mudanças e transformações do mundo, exigem um cenário com mecanismos mais rápidos de criação de normas, que acompanhem a dinamicidade dos tempos, para tanto, há uma maior tendência à transmissão de uma parte maior da função legislativa ao Poder Executivo, que passou não só a regulamentar leis, mas também a criá-las.

Ainda segundo os autores supracitados, os modelos de legislativos não podem ser traçados a partir dos sistemas de governos, mas das regras que regulam a organização das Casas legislativas e o processo decisório.

Desse modo, instituições e sistemas de governo são importantes peças da democracia, que são regidas pelo movimento neoinstitucionalista, onde se estuda o papel das instituições e os atores que nela estão envolvidos, trazendo consigo a impossibilidade de inferir resultados de decisões coletivas a partir do conhecimento das preferências individuais, as vontades particulares não devem preponderar sobre as vontades públicas.

As instituições que regulam o processo decisório no Legislativo precisam ser imparciais, levando em consideração, os poderes legislativos do Presidente e a estruturação dos trabalhos legislativos, portanto, nessa seara, é preciso ter uma boa relação com os partidos, uma vez que as relações entre o Executivo e o Legislativo dependerão, de certa forma, do sistema partidário e das regras que regulam a competição eleitoral, além disso, os partidos irão desempenhar o mesmo papel no interior do Legislativo, independentemente dos direitos designados aos líderes partidários.

O desempenho de uma coalizão de apoio ao Presidente pode variar de acordo com vários fatores, como a estabilidade política do país, a popularidade do Presidente, a eficácia na implementação de políticas, a capacidade de alcançar consensos dentro da coalizão, entre outros.

Tal desempenho pode ser medido por sua capacidade de aprovar legislação, implementar políticas prometidas, lidar com desafios econômicos e sociais, manter a coesão interna e conquistar o apoio popular. Esses fatores podem influenciar a aprovação do presidente e a estabilidade do governo como um todo.

O presidencialismo de coalizão é marcado pela divisão do protagonismo entre o Executivo e o Congresso Nacional, como visto acima, tal relação impacta na governabilidade e a estabilidade do sistema presidencialista.

Utilizando-se do cabedal institucional externado pela separação de Poderes, brasileira, o Executivo aparece como o titular do governo, mas não o exerce, de modo algum, sozinho. Antes de haver disputa permanente por espaço político entre os Poderes Legislativo e Executivo, o que se vê é uma cooperação tanto na formação subjetiva do governo, quanto na sua manutenção. (SAMPAIO, 2007, p. 121-122).

Para o Executivo construir sua base, é necessário apoio no Congresso, e isso, muitas vezes, se faz através da distribuição de cargos, há também a incidência de instabilidade e conflitos ideológicos e políticos das maiorias, causadas pela dualidade nacional-regional dos

partidos, uma vez que partidos de caráter nacional, podem apresentar alianças e convergências regionalizadas, tendo em vista seus interesses localistas (VIEIRA E MOTTA, 2011, p. 1742-1743)

3.2 A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 32/2001 E MEDIDAS PROVISÓRIAS: POR QUEM OS SINOS DOBRAM?

A Medida Provisória (MP) é tida como um instrumento normativo de atribuição do Presidente da República, que deve ser utilizada em situações de urgência e relevância e que se tornou em um instrumento poderoso para regular e controlar a agenda política e a atribuição dos Poderes, no entanto, quando utilizado de maneira demasiada por parte dos Presidentes da República, pode haver uma sobreposição de atuação do Poder Executivo em detrimento do Poder Legislativo, uma vez que a Medida Provisória tem força de lei, e a edição de um grande número de MPs, bem como a prática de reedição das mesmas, pode ocasionar imbróglis na relação de tais Poderes,

O poder de agenda do Presidente permite ao Poder Executivo apresentar ao Congresso Nacional, Projetos de Lei sobre assuntos em geral, como as de natureza pública, orçamentária e tributária, dando exclusividade para legislar sobre algumas matérias específicas, excluindo-as do poder de iniciativa Legislativa dos parlamentares.

Também concerne ao Presidente o pedido de Urgência para a tramitação de seus projetos e de editar Medidas Provisórias. Permitindo, assim, que os atos legislativos de autoria do Executivo entrem em vigor mediante autorização prévia dos legisladores. Nesse contexto, o Executivo detém a autoridade de comandar os trabalhos legislativos, necessitando, portanto, da atuação e cooperação do Congresso nesse processo.

Desse modo, manifesta-se a Emenda Constitucional nº 32/2001 que alterou a redação do artigo 62 da Carta Magna de 1988, com o intuito de evitar o uso abusivo de edição e reedição de Medidas Provisórias pelo Poder Executivo, o que reflete em ações adequadas, no compromisso do Estado Democrático de Direito e com o princípio da separação dos Poderes. Como consta no artigo 62 da Constituição Federal de 1988:

Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional, que, estando em recesso, será convocado extraordinariamente para se reunir no prazo de cinco dias. Parágrafo único. As medidas provisórias perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de trinta dias, a partir de sua publicação, devendo

o Congresso Nacional disciplinar as relações jurídicas delas decorrentes. (BRASIL, 2022, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988)

Nesse sentido, a Medida Provisória é considerada um exercício atípico do Poder Executivo, cabendo, portanto, ao Presidente da República, em casos de relevância e urgência, deferir Medidas Provisórias que, por sua vez, possuirão força de lei e terão vigência de trinta dias a partir da publicação. As Medidas Provisórias assumiram um papel relevante na produção legislativa brasileira.

As Medidas Provisórias têm sido um dispositivo amplamente utilizado pelo Executivo brasileiro. O poder de editar as Medidas Provisórias, confere dois efeitos, o de dar base ao processo legislativo, inovando imediatamente a ordem jurídica, incitando o Congresso a deliberar prazo para a dada matéria, e, a utilização desse dispositivo, que quando usado de forma excessiva, altera a produção legislativa, uma vez que essas Medidas Provisórias têm prioridade na pauta de discussão e votação, dando lentidão às atribuições pré-agendadas.

Nessa seara, é importante ressaltar o papel das agendas nesse processo, sendo elas, a agenda “econômico-administrativa” do Poder Executivo e a agenda “social” do Congresso. O principal dispositivo que o Poder Executivo utiliza para cumprir sua agenda econômica são as Medidas Provisórias. A agenda do Executivo em muitas vezes possui tramitação mais rápida, a urgência é um poderoso instrumento de agilização da tramitação de projetos. Já em relação A agenda social do Congresso, a mesma compreende Projetos de Lei que versam sobre a regulamentação dos direitos sociais e trabalhistas, civis, e etc.

Nesse sentido, a Emenda Constitucional nº 32/2001 detalhou e transformou todo o mecanismo de publicação das medidas provisórias, suas edições e reedições, bem como sua posição perante o Congresso, impondo maior refreamento quanto à matéria permitida para essa espécie normativa, além de restringir tanto a prorrogação, quanto a reedição das Medidas Provisórias.

Com o fito de solucionar os imbróglios que envolviam as Medidas Provisórias, diversas Proposta de Emenda à Constituição (PECs) foram enviadas, dentre elas, a PEC nº 472/1997, sendo aprovada em 2001, convertendo-se na Emenda Constitucional 32/2001.

Essas alterações constitucionais representaram um enorme avanço na reestruturação do ordenamento jurídico, a alteração constitucional no rito de tramitação da Medida Provisória representa um grande impacto ao princípio da tripartição dos Poderes, os quais são independentes e harmônicos entre si, sendo considerados os pilares do Estado Democrático de Direito, onde o Poder Legislativo é responsável por dar um parecer de todas as matérias que

foram consideradas pelo chefe do Poder Executivo como urgentes relevantes, para a partir de então, configurar-se sua atividade típica, a de legislar.

Além disso, a mitigação de reedição de Medidas Provisórias (MPs) desde 2001 é um aspecto do próprio desenho institucional das Medidas Provisórias que pode ter contribuído para a queda de protagonismo do Poder Executivo na agenda legislativa do Congresso. Com a aprovação da Emenda Constitucional nº 32, em 2001, que alterou regras relevantes concernentes às medidas provisórias, proibiu-se a prática disseminada de reedição de Medidas Provisórias.

Antes desse ano, a possibilidade de reedição das mesmas, cujo prazo havia expirado, era vantajosa para os parlamentares, sobretudo mediante a agenda do governo ser aprovada sem a responsabilização política dos parlamentares (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1997).

A Emenda Constitucional nº 32/2001 estabelece que, depois de ser promulgada pelo Presidente da República, a Medida Provisória terá impacto para um período de 60 dias, sendo capaz de prorrogar, contado a partir da publicação Oficial, uma única vez por igual período.

O Congresso receberá de forma imediata, e a Comissão composta de Senadores e Deputados será responsável por avaliar todos os trâmites financeiros e orçamentários, além de seus aspectos constitucionais. Todo o compilado será encaminhado para a Câmara dos Deputados e do Senado Federal, sendo passível de votações em separado no plenário de cada Casa.

Mediante todo o procedimento, será sujeito a três possíveis comprovações, a aprovação com Emenda, a aprovação de a Medida, sem quaisquer alterações, além da rejeição do ato presidencial. Depois de 60 dias utilizados para a apreciação da Medida, se não houver decisão, haverá rejeição tácita, ou seja, a perda de eficácia é longínqua.

A própria Medida Provisória, pode ser vista como instrumento que confere poder excessivo ao Presidente da República, pode ser vista, também, como poderosa ferramenta que permite a participação do Poder Legislativo na atuação governamental, haja vista o elevado número de Medidas Provisórias que são modificadas por meio de Projetos de Lei de conversão.

Esse conjunto de incentivos à negociação, ou seja, a influência de um grupo organizado com o objetivo de interferir diretamente nas decisões do poder público, em especial do Poder Legislativo, em favor de suas causas ou objetivos, tornaram as Medidas Provisórias um jogo interessante para todas as partes envolvidas, Poder Executivo, parlamentares, grupos de interesse, e afins.

O Poder Executivo pode utilizar determinados atos normativos, sobretudo as Medidas Provisórias em situações emergenciais, as quais não podem esperar pela deliberação ordinária do Legislativo, levando em consideração a morosidade de sua tramitação.

Portanto, a Medida Provisória é um dispositivo necessário e trouxe uma grande inovação no ordenamento jurídico brasileiro, porém, deve ser utilizado como exceção, para não ferir o princípio da divisão dos Poderes.

Entretanto, o uso desordenado de Medidas Provisórias estava sendo cada vez mais presente, de forma abusiva, no cotidiano do Presidente da República, seja no desempenho de sua função atípica de legislar, seja sendo responsável pela formação e reedição de grande número de Medidas Provisórias envolvendo matérias diversas. Toda essa situação culminou no surgimento da Emenda Constitucional nº 32, de 2001, visando, prioritariamente, a segurança do ordenamento jurídico brasileiro.

Dessa forma, a Emenda Constitucional nº 32/2001 surgiu com o intuito de coibir abusos e a disfunção e/ou sobreposição de Poderes, e tendo uma proposta de controle do ordenamento jurídico e das próprias Medidas Provisórias, seja em relação a sua base material, ou em relação ao seu caráter de relevância e urgência, saindo do controle do Poder Legislativo e migrando a responsabilidade para o Poder Executivo, fazendo uma alusão ao uso típico de ações do Legislativo e ao uso atípico de funções do Executivo em relação aos dispositivos como Leis Ordinárias, Leis Complementares e Medidas provisórias.

Vale salientar que a Emenda Constitucional nº 32/2001 restringiu a intervenção legislativa do Chefe do Executivo, isto é, houve um processo de diminuição de reedições das Medidas Provisórias, fazendo com que o controle da agenda legislativa pelo Poder Executivo também diminuísse, uma vez que a edição e reedição de MPs mudam o *status quo* desde a data de sua edição, além dos custos de rejeição das MPs aumentarem consideravelmente, assim como expresso no art. 62 da Constituição Federal de 1988.

É importante observar o posicionamento do Poder Executivo no Congresso brasileiro em relação ao uso de Medidas Provisórias que serão convertidas em Lei. Em contrapartida, a utilização desordenada desse dispositivo, que pode ser acionado em casos emergenciais e de urgência fez com que o Poder Executivo dispusesse de suas funções atípicas, além de fiscalizar, controlar a agenda legislativa, tornou-se uma atividade corriqueira, desse modo, o Legislativo deve dispor de mecanismos de controle do uso abusivo da edição e reedição de Medidas Provisórias pelo Chefe do Executivo.

Com o fito de eliminar a tendência do Chefe do Executivo de usar demasiadamente o mecanismo de edição de Medidas Provisórias, a Emenda Constitucional nº 32/2001 visa coibir

abusos, a partir do controle de constitucionalidade das Medidas Provisórias, seja em relação aos seus limites temporais ou materiais, seja em relação ao juízo de urgência quando afastado do controle pelo Legislativo. Isto é, as reedições feitas demasiadas vezes, demonstrava a inércia do Legislativo, que por sua vez, acabava não atuando como deveria no controle dos atos normativos do Presidente. Como afirma o Senador Josaphat Marinho (1997):

No entanto, a aplicação de medidas provisórias vem sendo rotineiramente desvirtuadas ao serem editadas sem nenhuma relevância e urgência. Diante desse quadro, não seria exagero afirmar que o Executivo está usurpando a função legislativa do Poder competente representado pelo Congresso Nacional. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, Dossiê digitalizado da PEC 472/1997, p. 31).

A Emenda Constitucional nº 32/2001 estabelece que, depois de ser promulgada pelo Chefe do Executivo, a Medida Provisória terá impacto para um período de 60 dias, sendo capaz de prorrogar, contado a partir da publicação Oficial, uma única vez por igual período.

No Congresso Nacional, a Comissão composta por Senadores e Deputados será responsável por avaliar todos os trâmites financeiros, orçamentários e constitucionais. O resultado desse trabalho será encaminhado para a Câmara dos Deputados e Senado Federal, sendo passível de votações em separado no plenário de cada Casa.

Depois de 60 dias de utilizados para a apreciação da medida, se não houver decisão, haverá rejeição tácita, ou seja, caso em que a perda de eficácia é longínqua.

Quadro 02 – Prazos de Tramitação de Medidas Provisórias

DATA DA PUBLICAÇÃO	ETAPA / ATOS	REFERÊNCIA: Resolução do Congresso Nacional nº 1 de 2002 e Art. 62 da Constituição da República/1988
Data da publicação	1- Publicação da medida provisória no Diário Oficial da União. (Presidente da República) 2- Envio do texto da medida provisória ao Congresso Nacional por meio da mensagem.	Art. 2º, § 1º, da Res. nº 1/2002
1º dia (até às doze horas)	Indicação dos membros da comissão mista pelos líderes dos partidos ou blocos parlamentares	Art. 2º, § 4º, da Res. nº 1/2002
2º dia (48 horas)	1- Designação da comissão mista. 2- Publicação e divulgação de avulsos.	Art. 2º, caput, da Res. nº 1/2002 Art. 62, § 9º, da CF

24 horas a partir da designação da comissão	<p>1- Instalação da comissão mista.</p> <p>2- Eleição do Presidente e Vice-Presidente.</p> <p>3- Designação dos Relatores.</p>	Art. 3º, caput, da Res. nº 1/2002
5º dia	Prazo final para o órgão de consultoria e assessoramento orçamentário encaminhar nota técnica acerca da adequação financeira e orçamentária da Medida Provisória.	Art. 19 da Res. nº 1/2002
6º dia	<p>1- Prazo final para apresentação de emendas.</p> <p>2- Prazo final para o autor de projeto solicitar a tramitação, sob a forma de emenda, em conjunto com a Medida Provisória.</p>	<p>1- Art. 4º, caput, da Res. nº 1/2002</p> <p>2- Art. 4º, § 2º, da Res. nº 1/2002</p>
14º dia	<p>Prazo final para emissão do parecer único pela comissão mista.</p> <p>*ADIN 4029/STF declarou inconstitucional o Art 5º, caput da Res. nº 1/2002, conseqüentemente, o 14º dia da tramitação da medida provisória não é o prazo final para a comissão mista emitir parecer.</p>	<p>Art. 6º, caput e § 1º, da Res. nº 1/2002.</p> <p>Art. 62, § 8º, da</p>
15º dia	<p>1- Início dos trabalhos na Câmara dos Deputados.</p> <p>2- Publicação do parecer da comissão mista, em avulsos e no Diário da Câmara dos Deputados.</p> <p>*ADIN 4029/STF declarou inconstitucional o Art 6º, §1º da Res. nº 1/2002, conseqüentemente, a exigência do início da tramitação da medida provisória na Câmara dos Deputados no 15º dia.</p>	<p>Art. 6º, caput e § 1º, da Res. nº 1/2002.</p> <p>Art. 62, § 8º, da CF.</p>
28º dia	Prazo para encerramento dos trabalhos na Câmara dos Deputados.	Art. 6º, caput, da Res. nº 1/2002.
29º dia	Data permitida para início da discussão da Medida Provisória no Senado Federal.	Art. 7º, § 2º, da Res. nº 1/2002.
42º dia	Prazo final para apreciação da medida provisória pelo Senado Federal.	Art. 7º, caput, da Res. nº 1/2002.
3 dias após o recebimento pela Câmara	Prazo para apreciação, pela Câmara dos Deputados, das modificações	Art. 7º, § 4º, da Res. nº 1/2002.

	efetuadas pelo Senado no texto aprovado pela Câmara.	
46º dia	<p>Início do regime de urgência e do sobrestamento das deliberações legislativas na Casa em que se estiver tramitando a medida provisória.</p> <p>*Baseado na ADIN 4029/STF, o Presidente da Câmara dos Deputados, Marco Maia, proferiu decisão que apenas sobrestarão a pauta da Casa aquelas medidas provisórias encaminhadas pela comissão mista, momento em que a medida provisória inicia efetivamente sua tramitação na Câmara dos Deputados e que já tenham mais de 45 dias de sua tramitação</p>	<p>Art. 9º da Res. nº 1/2002.</p> <p>Art. 62, § 6º, da CF.</p>
60º dia	<p>1- Início da prorrogação automática, por 60 dias, da vigência da medida provisória cuja votação ainda não foi concluída pelo Congresso Nacional.</p> <p>2- Edição de Ato do Presidente da Mesa do Congresso Nacional, a ser publicado no Diário Oficial da União, comunicando a prorrogação.</p>	<p>Art. 10, caput e § 1º, da Res. nº 1/2002.</p> <p>Art. 62, §§ 3º e 7º, da CF.</p>
120º dia	<p>1- Prazo para a comissão mista apresentar projeto de decreto legislativo, regulando as relações jurídicas decorrentes da medida provisória não apreciada, rejeitada ou modificada.</p> <p>2- Decorrido tal prazo, qualquer Deputado ou Senador poderá oferecer projeto de decreto legislativo.</p>	<p>Art. 11, § 1º, da Res. nº 1/2002.</p>
15 dias contados da perda da eficácia, da rejeição ou modificação da medida provisória.	<p>1- Prazo para a comissão mista apresentar projeto de decreto legislativo, regulando as relações jurídicas decorrentes da medida provisória não apreciada, rejeitada ou modificada.</p> <p>2- Decorrido tal prazo, qualquer Deputado ou Senador poderá oferecer projeto de decreto</p>	<p>Art. 11, § 1º, da Res. nº 1/2002.</p>

	legislativo.	
60 dias após a rejeição ou perda de eficácia da medida provisória	1- Fim do prazo para edição de decreto legislativo. 2- Extinção da comissão mista (que poderá se extinguir antes, se for editado o decreto legislativo).	Art. 11, §§ 2º e 3º, da Res. nº 1/2002.
Suspensão dos prazos durante o recesso do Congresso Nacional.		Art. 18 da Res. nº 1/2002. Art. 62, § 4º, da CF.

Fonte: Disponível em: www.camara.leg.br/internet/InfDoc/novoconteudo/colecoes/informes/quadro.htm. Acesso em 02 de maio de 2023. Elaborado pela Câmara dos Deputados.

Nesse sentido, se a Medida Provisória não for aprovada no prazo de 45 dias, contados da sua publicação, ela tranca a pauta de votações da Casa em que se encontrar, Câmara dos Deputados ou Senado, até que seja votada, as edições das Medidas Provisórias também cessam a pauta do Congresso Nacional, o que acaba por ter o mesmo efeito que o pedido de urgência, a pauta é trancada da mesma maneira, vale salientar que a Câmara dos Deputados pode votar alguns tipos de proposição em sessão extraordinária.

Esse conjunto de incentivos à negociação coadunados com a influência de um grupo organizado com o objetivo de interferir diretamente nas decisões do poder público, em especial do poder legislativo, em favor de causas ou objetivos defendidos por determinado grupo, tornaram as Medidas Provisórias um jogo interessante para todas as partes envolvidas (Poder Executivo, parlamentares, grupos de interesse, etc.). Não é à toa que as Medidas Provisórias assumiram uma relevância tão grande na produção legislativa brasileira.

Palermo (2000) traz um debate sobre o funcionamento das instituições políticas brasileiras e aborda que os meios de ação legislativa que ficam dispostos ao Presidente acabam centralizando o processo decisório e excluindo outros atores do mesmo, assim como afirma Kinzo (1999, p.25):

"[...] o brasileiro é um caso extremo [...] processo complexo de tomada de decisões sobre um contexto de alta fragmentação política [...] [o] resultado final não é o fim desejado [...] o fim desejado às vezes se alcança porque o Executivo [...] utiliza meios de ação legislativa que lhe garantem centralização decisória [...]. "

Na conjuntura citada acima, é possível notar que tais ações trazem um grande risco de conflito, uma vez que demasiadas edições de Medidas Provisórias por parte do Poder Executivo, fazem com que o Congresso fique numa linha tênue de aceitar, ou não, como habitual um funcionamento do Executivo, culminando em possíveis confrontos com o mesmo.

Nesse sentido, afirmam Octavio Amorim Neto e Paulo Tafner (2002, p.6): “ a fragmentação, a indisciplina e o paroquialismo dos partidos concorreriam para tornar o processo de formação de maiorias legislativas extremamente difícil, lento e custoso, comprometendo o êxito das medidas propostas pelo Executivo.” O que acaba gerando conflitos ideológicos e políticos entre os Poderes Executivo e Legislativo, Mainwaring, (1993; 1997) classifica o sistema partidário brasileiro como subdesenvolvido.

Por outro lado, Figueiredo e Limongi (1995; 1999; 2000) afirmam que o jogo político entre os partidos brasileiros apresenta um comportamento por parte do Poder legislativo extremamente previsível, onde os acordos entre os líderes políticos e o Presidente, este feito por suas bancadas, se estreitam entre si, seja por barganha ou troca de favores políticos, por exemplo, permitindo, portanto, uma alta taxa de aprovação das Medidas Provisórias por parte do Poder Executivo.

Os autores acima citados convergem em um ponto, o grande rol de prerrogativas constitucionais concedidas ao Presidente, como por exemplo, nomear e exonerar Ministros de Estado, bem como, controlar, na esfera federal, os gastos públicos. Além disso, pode também vetar parcial ou totalmente leis aprovadas pelo Congresso, e emitir dispositivos com força de lei, como as Medidas Provisórias, elemento central de estudo deste Capítulo.

Outro ponto convergente segundo os autores supracitados, é o de que as Medidas Provisórias são um grande dispositivo institucional que permite ao Executivo controlar a agenda legislativa, levando em consideração que o primeiro possa governar em detrimento preferências da maioria parlamentar, seja a favor ou contra.

Octavio Amorim Neto e Paulo Tafner (2002, p.7) abordaram Três linhas de análise para entender as relações entre os Poderes Executivo e Legislativo:

A primeira entende que o uso recorrente de MPs se constitui em verdadeira usurpação dos poderes do Congresso pelo Executivo ou subordinação daquele a este. [...]. Uma segunda matriz reconhece que o Congresso brasileiro tem sido passivo demais diante da elevada taxa de emissão de MPs pelo Executivo, mas não vê nisso a consequência de uma intenção deliberada do Executivo de emascular o Legislativo. Tratar-se-ia apenas de uma correção funcional da inércia decorrente dos problemas de ação coletiva enfrentados pelo Poder Legislativo. [...] as MPs são um poderoso instrumento institucional que permite ao Executivo controlar a agenda legislativa, sem que isto signifique que o Executivo possa governar contra as preferências da maioria parlamentar. (AMORIM; TAFNER, 2002, P.7).

Em relação a segunda linha de análise abordada por Octavio Amorim Neto e Paulo Tafner (2002) acima, esta explica a passividade do Congresso diante da edição e reedição de Medidas Provisórias por parte do Executivo como forma de uma cooperação compulsória para com produção legislativa do Executivo que ele, por parte do Poder Legislativo, em detrimento da fragmentação e à baixa concordância de ideologias e políticas dos partidos, assim como afirma Santos (1999, p.115), "[...] docilidade do Legislativo para com o Executivo".

Nesse contexto, é necessário haver um equilíbrio entre governabilidade e a preservação da separação de poderes para garantir o funcionamento democrático do sistema político, para tanto, deve-se levar em consideração onde poder decisório está concentrado e a capacidade do governo em tomar decisões e implementá-las.

Para Figueiredo e Limongi (2001, p. 23) quanto mais concentrado for o poder de agenda do Executivo, maior a sua influência nos trabalhos do Congresso, migando, portanto, os efeitos da separação constitucional dos poderes, e levando os parlamentares a cooperarem na aprovação dos projetos que sejam de interesse do Executivo.

Considerando esse contexto, Limongi e Figueiredo (2009) afirmam que um alto poder de agenda do Executivo abre meios de aprovar medidas que alterarão o *status quo*, fazendo com que este Poder se sobressaia em relação ao Legislativo, em relação aos eventuais obstáculos impostos pela minoria em relação a formulação e tramitação dos projetos.

CAPÍTULO 4 - PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO: O EQUILÍBRIO ENTRE PODER E COLABORAÇÃO

O presidencialismo é um regime político em que a chefia do governo é prerrogativado Presidente da República, que escolhe seus Ministros, e em que há independência dos três Poderes; é um sistema de governo em que um chefe de governo também é o chefe de Estado e lidera o Poder Executivo, que é separado do Poder Legislativo e do Poder Judiciário.

O Executivo é eleito, muitas vezes, intitulado presidente, não sendo responsável pelo Legislativo e não podendo, em circunstâncias normais, dissolver o Parlamento. O legislador pode vir a ter o direito (em casos extremos) de demitir o Executivo, através de um processo de *impeachment*, o que é raro e não contradiz os princípios centrais deste sistema político.

No entendimento de Bruno Reis, pelo manual clássico, o governo de coalizão é o parlamentarista, em que partidos vão a campo, fazer campanha para o Parlamento e cadeiras se distribuem, a partir do que, se nenhum desses partidos formar maioria, está posta, para as lideranças e para os partidos, a necessidade de montarem sua coalizão, com a maioria das cadeiras.

Para a também cientista política Magna Inácio, refere-se a um termo relativamente recente, que trata de pensar a formação de gabinetes multipartidários, que apoiam o presidente. Era uma prática, até então, considerada exclusiva de sistemas parlamentaristas, em que o governo compartilha algumas de suas tarefas, objetivando criar condições de sustentação política de sua governabilidade, no âmbito do Congresso. É uma modalidade de organização da relação entre os Poderes, com base em um gabinete, que traz partidos legislativos, que não o do presidente, para apoiá-lo na execução das atividades e tarefas de governo.

O governo de coalizão ou de coligação é o gabinete de um governo, sustentado por vários partidos políticos, que cooperam, que se coligam. Programas de síntese e que estabelecem um acordo programático de gestão daquele governo; o que reduz o domínio de qualquer uma das partes, dentro dessa coalizão. Normalmente, isso ocorre quando nenhum partido político alcança maioria no Parlamento, forçando uma aliança política. Um governo de coalizão também pode ser criado em um momento de dificuldade ou crise nacional, durante guerras ou crises econômicas, para dar ao governo um alto grau de percepção, de legitimidade política ou de identidade coletiva, desempenhando um papel na diminuição de conflitos políticos internos.

De outra banda, as relações estabelecidas entre atores civis e militares, advém da cooperação civil-militar, que constitui a função castrense de ligação entre o comandante de uma

força militar e as organizações civis (sejam elas governamentais ou não governamentais, e ainda, internacionais), com presença ativa num teatro de operações, que inclui, geralmente, um plano de intervenções militares, com a componente de cooperação civil-militar, mediante um conjunto de ações, não estritamente militares, realizadas em proveito dos civis, em diversos domínios, especialmente, nos culturais, econômicos, sociais, de segurança pública e de proteção civil.

4.1 A RELEVÂNCIA ATUAL DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO

No afã de caracterizar e contextualizar, em termos temporais, o arranjo político-institucional denominado "presidencialismo de coalizão", observamos sua origem histórica e profunda, que remonta a 1946, quando já havia um presidencialismo multipartidário, que produziu várias disfunções, sendo uma das principais, o domínio clientelista, uma maneira de formar coalizões, sem muito conteúdo programático e com perda da qualidade das políticas públicas.

Foi a Ciência Política brasileira que descobriu que o presidencialismo poderia funcionar, de maneira estável, com coalizões, explicando como esse processo se daria. Sérgio Abranches propôs o problema, Fernando Limongi e Argelina Figueiredo com as pesquisas de votação no Plenário, descreveram o *modus operandi*, e, aos poucos, toda uma geração de cientistas políticos, desenvolveu o tema, representando grande feito na história da Ciência Política brasileira, por haver modificado a ortodoxia e representando uma descoberta a ser explorada, cujas propriedades dinâmicas do sistema (a médio e longo prazos) não estavam contempladas, no modelo.

Os trabalhos iniciais apontavam a singularidade da experiência brasileira, mas já há pesquisas demonstrando como esse tipo de gabinete está presente em vários sistemas presidencialistas da América Latina, África, Leste Europeu, inclusive, em sistemas semipresidencialistas; a forma como se organiza, suas diferenças, como os partidos participam do governo e como esse governo busca construir apoio.

Em muitos casos, a moeda de troca mais importante é a nomeação para ministérios, em outros cenários, práticas mais clientelistas de acesso a recursos (dos ministérios e de órgãos do governo) parecem mais atrativas aos parlamentares.

A partir de quando um candidato é eleito para a Presidência da República, em princípio, ele monta seu governo, diretamente. Se o sistema eleitoral é proporcional, como no Brasil (com lista aberta, distritos com muitas cadeiras, quociente baixo, etc) produz-se um Congresso hiper

fragmentado, e esse presidente eleito, vai estar sem apoio, visto que seu partido detém, no Congresso (com ou sem coalizão) em torno de 20 a 30% das cadeiras, assim sendo, para poder governar, vai depender, crucialmente, de montar uma coalizão majoritária, que, segundo o artigo escrito por Sérgio Abranches (1988) é uma coalizão *ad hoc*, pois, se no parlamentarismo, é a coalizão que forma o governo, ao se conseguir montar uma

No parlamentarismo, a coalizão define o governo. Os políticos, ao negociarem-na, estão negociando o programa, para saber se podem/querem aderir ao mesmo. Enquanto que no presidencialismo, o presidente já está posto para governar e procura os que irão aderir ao programa, que, em tese, é o eleito (pelo presidente), gerando um arranjo desordenado, em que a maioria está inserida, em que há um presidente eleito (com um programa pré aprovado), contudo, sob bases pouco ou quase nada confiáveis.

O "presidencialismo de coalizão", apresentado por Abranches como "o dilema institucional brasileiro", produziu baixa qualidade na democracia brasileira, pois, muito embora, eleito diretamente (o que não ocorre no parlamentarismo, onde o Legislativo forma o gabinete governamental), o presidente da República, em uma nação presidencialista, torna-se refém do Congresso. Este, por outro lado, embora forte o bastante para atormentar a vida do presidente de plantão, não possui musculatura suficiente para ditar o ritmo da política e enfrentar, com razoável autonomia e celeridade, as grandes questões nacionais.

Timothy Power (2008) que, desde 1990, a cada quatro anos, aplica pesquisa para saber as opiniões dos congressistas, sobre vários temas, mostrou que, a maioria dos parlamentares, embora defendam essa prática, a associa a vários problemas, como o incentivo à corrupção e ao clientelismo, "troca-troca" partidário, lentidão nas decisões e distorção dos resultados das urnas, "pois o eleitor não pode prever o perfil do futuro governo".

O Pesquisador tratou do assunto, valendo-se de vários autores para demonstrar que o "presidencialismo de coalizão" não é exclusividade brasileira e que governos de coalizão existem em quase 80% dos países parlamentaristas e mais de 60% das nações presidencialistas. "essa mistura entre atitudes positivas e negativas, em relação à governança coalizacional, ecoa o veredito dado por Kurt Weyland, em sua avaliação do regime político brasileiro, como um todo: 'a crescente sustentabilidade de uma democracia de baixa qualidade no Brasil'" (POWER, TIMOTHY J.; RAILE, ERIC D, 2008).

Como as ruas expuseram, desde 2013, a "baixa qualidade" não será sustentável e o Legislativo brasileiro não é o desejado (é o possível), contudo, fora, por nós eleitos, sem o qual não há democracia.

No final de 2018, conforme avaliação de Sérgio Abranches, o Brasil continuava

presidencialista e multipartidário. O Presidente Michel Temer detinha 10% das cadeiras do seu partido na Câmara dos Deputados e 5% no Senado, seguindo com a necessidade de se formar uma coalizão, o que se tornou mais complicado, devido às bancadas terem perdido em tamanho (atualmente, as bancadas médias são bem menores que as de mesmo porte, do início dos anos 1990). A fragmentação dos partidos retirou todos os pivôs, tornando o arranjo mais inorgânico, mais desestruturado, dificultando a realização de coalizões mais sólidas.

A crise atribuída ao "presidencialismo de coalizão" advém, segundo Bruno Reis, da exacerbação dos seus próprios efeitos, pela operação continuada (por décadas), sem que houvesse uma "porta de saída" desenhada e por ser fruto do quadro institucional vigente. Pois bem, o sistema é presidencialista, porque assim a Constituição pátria determina, cujo Presidente é eleito pelo povo (e não um primeiro ministro escolhido pelo Parlamento, com base em uma maioria possível). Temos um sistema eleitoral proporcional, com lista aberta, com candidaturas individuais, com distritos, que são os Estados (eventualmente, São Paulo com 70 deputados federais, Minas Gerais com 53, significando um quociente eleitoral de, pouco mais, de 1%) ou seja, os ingredientes que produziram um presidencialismo que dependia de coalizão, estavam todos postos, intactos, e o que está acontecendo, já há algum tempo, é que ele está perdendo legitimidade, na medida em que seus efeitos vão se aprofundando.

Saiu-se de um cenário com 6 ou 7 partidos efetivos, para um em que há 30 partidos no Plenário, sendo, 16 efetivos. Esse número é um artifício matemático, pelo qual se calcula

Magna Inácio nos apresenta que a opção do presidente por formar uma coalizão não é, simplesmente, um capricho ou um ato voluntário, e sim, é resultado de constrangimentos políticos que o presidente têm de suportar para governar.

O fato de termos um sistema eleitoral proporcional (que favorece a eleição de muitos partidos, para o Congresso), que é fragmentado; a estrutura federativa do Brasil (em que os governadores/as regiões têm demandas específicas e também buscam exercer influência, junto ao governo federal), todos esses fatores são incentivos, são constrangimentos, que tornam o "presidencialismo de coalizão" uma necessidade, dessa forma, o presidente forma não a coalizão que ele desejaria, mas as coalizões possíveis.

O conceito de "presidencialismo de coalizão" continua pertinente, é uma prática que deve persistir, enquanto essas condições estiverem presentes. Nosso Congresso não só se mantém fragmentado, como tem se tornado mais pulverizado e os partidos, com força parlamentar menor. As Eleições de 2018 aprofundaram esse cenário, não significando que as coalizões serão formadas da mesma maneira, mas, certamente, a lógica de associação, de aliança com os partidos parlamentares e a participação destes, no governo, irá persistir.

Para Sampaio Júnior (2020), a combinação das características ensejadoras do “presidencialismo de coalizão” com a cultura incorporada de que todos têm que se “dar bem”, às custas do erário, gera a principal mazela do sistema político/eleitoral brasileiro, que é a corrupção, uma vez que a necessidade de formar o apoio legislativo necessário conduz ao loteamento de cargos na Administração Pública e às negociações indecentes.

Podemos estabelecer, de antemão, o papel fundamental do “presidencialismo de coalizão” na recente crise política brasileira. Para se eleger (nas Eleições de 2014) a Presidente Dilma – ou o PT – formou coalizão com PMDB, PSD, PP, PR, PROS, PDT, PCdoB e PRB. Na votação do *impeachment* (na Câmara dos Deputados), Dilma foi abandonada pelos partidos que compunham sua base de apoio.

Uma vez que o governo não conta mais com a sustentação de uma base no Legislativo, sua capacidade de governar cai significativamente, fazendo com que a aprovação de leis de interesse do governo, bem como, a execução de políticas públicas fiquem prejudicadas. Para que o “presidencialismo de coalizão” funcione, se faz necessária a coordenação política entre os Poderes Executivo e Legislativo, havendo diálogo constante e forte manutenção de laços entre o governo e sua coalizão/base.

Como meios razoáveis de evitar que crises políticas sejam frequentes e se prolonguem (sem solução), é importante a realização de reformas política, eleitoral e administrativa, aí incluída a redução do tamanho da máquina pública, uma vez que, seu tamanho, estimula a distribuição desenfreada de cargos e favorece episódios de instabilidade na governabilidade, sendo sua diminuição benéfica para a saúde do orçamento público.

O Presidente da República dispõe de uma quantidade enorme de cargos para distribuir; muitos ministérios e secretarias na Administração Direta; autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, na Administração Indireta.

Igualmente importante é a criação de mecanismos para reduzir a fragmentação partidária, pois, a existência de um grande número de partidos políticos (em uma primeira análise) pode gerar instabilidades, por tornar mais complexa a tarefa de formar maiorias estáveis, junto ao Congresso Nacional, podendo atrapalhar a sustentação do Executivo, contudo, a existência de grande número de partidos não causa, necessariamente, instabilidades e/ou crises. Em governos com menor poder de articulação, coalizões secundárias e facções partidárias, em blocos de veto, podem ser formadas, aumentando os riscos de uma crise de governabilidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A governabilidade no Brasil tem o seu desempenho pautado no presidencialismo coalizão, que por sua vez apresenta papel fundamental no jogo político, uma vez que esse modelo é considerado uma estratégia para garantir a estabilidade política e superar os desafios de fragmentação partidária, permitindo a formação de governos e a implementação de políticas públicas.

No entanto, apesar de apresentar vantagens, como construção de conformidade de opiniões na e a busca de uma maior representatividade, também apresenta críticas e desafios, por exemplo, a negociação constante entre os partidos aliados, podendo dissipar propostas e comprometer a eficiência governamental, e também utilizar a prática de distribuição de cargos e recursos como moeda de troca, fortalecendo as vontades de cunho pessoal e de interesses individuais em detrimento do bem comum.

O equilíbrio entre a estabilidade política e a eficiência governamental, é fundamental para que o presidencialismo de coalizão não se torne um arranjo de conveniência, mas sim um sistema capaz de atender e representar a sociedade e, por consequência, promover o desenvolvimento do país, para tanto, se faz necessário fortalecer os mecanismos de participação popular, transparência, *accountability* e etc.

O presidencialismo de coalizão deve ser discutido de forma contínua, envolvendo a sociedade civil, especialistas e os próprios atores políticos, com o fito de tornar o sistema político mais justo, transparente e eficiente fortalecendo o estado democrático de direito.

Nesse contexto, a relação entre Executivo e Legislativo, sobretudo no que tange a edição de Medidas Provisórias por parte do Executivo apresenta duas situações, uma, a de apresentar um risco de conflitos entre os Poderes e, o predomínio do Executivo sobre o Legislativo nesse processo, e a ausência de controles institucionais sobre as ações do Executivo. E a outra, o fato de as Medidas Provisórias serem um instrumento ágil e flexível para a tomada de decisões urgentes e necessárias em situações emergenciais, uma vez que elas permitem ao Presidente agir prontamente diante de crises, sem depender do longo processo legislativo.

No entanto, o uso excessivo de Medidas Provisórias pode acarretar um impacto no sistema de freios e contrapesos, ou seja, pode apresentar riscos em relação à separação de poderes e à democracia, pois, por sua natureza, elas contornam o processo legislativo e podem ser implementadas imediatamente, com força de lei, sem ampla discussão e debate no Congresso Nacional, o que pode comprometer a participação e a representatividade dos legisladores eleitos pelo povo.

Além disso, a utilização frequente de medidas provisórias pode gerar instabilidade jurídica e partidária, bem como a insegurança da sociedade perante as instituições políticas e os atores que nelas estão envolvidos.

É mister salientar que o uso de Medidas Provisórias deve ser pautado pelos princípios constitucionais, como a relevância e urgência da matéria a ser tratada. Além disso, é fundamental que haja um diálogo construtivo entre os Poderes Executivo e Legislativo, com a finalidade de buscar consensos e evitar abusos, para tanto há a necessidade de maior transparência e justificação dos motivos que levaram à sua edição, bem como uma análise mais rigorosa do Congresso Nacional quanto à sua adequação constitucional.

Com a publicação da Emenda Constitucional nº 32/2001, foram definidos alguns temas que não podem ser objeto de Medidas Provisórias, por exemplo, está proibido o congelamento de ativos financeiros por meio delas. Ainda assim, o Poder Executivo tem muito poder para definir matérias e circunstâncias na emissão de Medidas Provisórias.

Por último, embora as Medidas Provisórias sejam um mecanismo importante para ações rápidas e emergenciais, seu uso desalinhado com os princípios constitucionais e desprovido de justificativas plausíveis pode gerar preocupações em relação ao funcionamento democrático do país. É necessário encontrar um equilíbrio entre a necessidade de agilidade e na salvaguarda dos princípios fundamentais da separação de poderes e da participação democrática e política, uma vez que a interação dos Poderes é também, como destaquei, fortemente influenciado pelo ciclo eleitoral.

Como procurei evidenciar, a emissão de Medidas Provisórias por parte do Executivo apresenta um demasiado risco de conflitos entre os Poderes, além de apresentar o predomínio do Executivo sobre o Legislativo, que por sua vez, com as características de nosso sistema partidário, apresenta ausência de controles institucionais frente a atuação do Executivo. A predominância do Executivo perante ao Legislativo tem se revelado através da compatibilidade dos incentivos políticos e, eventualmente, a formação de gabinetes de coalizão.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique. **O Presidencialismo De Coalizão: o dilema institucional brasileiro.** 1988, p. 5-33.

ABRANCHES, Sérgio. **Os ciclos do Presidencialismo de Coalizão.** Ecopolítica. 2014. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/341322616_Os_ciclos_do_presidencialismo_de_coalizacao. Acesso em: 8 mai. 2023.

ABRANCHES, Sérgio Henrique. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro.** 1ª ed., São Paulo: Companhia das Letras, 2018. 99 p.

ABRANCHES, Sérgio; REIS, Bruno; INÁCIO, Magna. **Crise do presidencialismo de coalizão: os desafios da governabilidade democrática.** 2018. Disponível em: <https://fundacaofhc.org.br/debates/crise-do-presidencialismo-de-coalizacao-os-desafios-da-governabilidade-democratica>. Acesso em: 8 mai. 2023.

ALEMÁN, Eduarno; TSEBELIS, George. Political parties and government coalitions in the Americas. 2011. **Journal of Politics in Latin America**, v. 3, n. 1, p. 3-28.

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, p. 5-38, 2002.

AMORIM NETO, Octavio; RODRIGUEZ, Júlio César Cossio. O novo método histórico-comparativo e seus aportes à ciência política e à administração pública. **Revista de Administração Pública**, v. 50, p. 1003-1027, 2016.

AMES, Barry. **Os entraves da democracia no Brasil.** 2016. Editora FGV; 1ª edição. 378 p.

BANDEIRA, Regina Maria Groba. **Sistemas de governo no Brasil, na França e nos Estados Unidos da América.** Brasília. 2015. Câmara dos Deputados. 48 p.

BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. **Relações Executivo-Legislativo no presidencialismo de coalizão: um quadro de referência para estudos de orçamento e controle.** Núcleo de Estudos e Pesquisa do Senado, Brasília, 2012. 47 p.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101.** 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 14 mar. 2023.

BRASIL. **Projeto de Emenda Constitucional nº472.** 1997. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD12AGO1997.pdf#page=247>. Acesso em: 14 mar. 2023.

BRASIL. **Lei Complementar nº 131.** 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm. Acesso em: 14 mar. 2023.

BRASIL. **Lei nº 4.320.** 1964. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 14 mar. 2023

- BRASIL. **Decreto-Lei nº 200.** 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 14 mar. 2023
- CINTRA, Antônio Octávio. **As Ordens Executivas nos Estados Unidos.** 2005. Brasília: Câmara dos Deputados, 10 p.
- CINTRA, Antônio. **Sistema político brasileiro: uma introdução.** 2007. São Paulo: UNESP e Konrad Adenauer, pp. 35-41.
- Cobb, Roger W.; Elder, Charles D. The politics of agenda-building: an alternative perspective for Modern Democratic Theory. **Journal of Politics**, v. 33, n. 4, p. 892-915, 1971.
- COLIER, David. Traduzindo métodos quantitativos para pesquisadores qualitativos: O caso do viés de seleção. **American Political Science Review**, v. 89, n. 2, 461-466 p. 1995.
- DA GRAÇA, Luís Felipe Guedes. **Eleições, formas de atuação e accountability: discutindo formas de controle sobre presidentes e deputados federais no Brasil.** 2009. Sociedade e Cultura, Goiânia, v.12, n. 1, 13-24 p.
- DAHL, Robert A. **Poliarquia: Participação e Oposição.** 2015. 1. Ed. 1. reimpr. – São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo – (Clássicos; 09).
- OLIVEIRA, Luzia Helena Hermann de. Presidencialismos em perspectiva comparada: Argentina, Brasil e Uruguai. Dados: **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 2, p.301-343. 2006.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional.** 2001. Argelina Cheibub Figueiredo e Fernando Limongi. — 2ª ed. — Rio de Janeiro: Editora FGV.
- FIGUEIREDO, Argelinae LIMONGI, Fernando. 1994. **O processo Legislativo no Congresso Pós-constituente.** Novos estudos Cebrap, 38:24-37 p.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub e LIMONGI, Fernando de Magalhães Papaterra. **Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira.** 2007. A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21. Tradução. Belo Horizonte: UFMG.
- FIGUEIREDO, A. C; LIMONGI, F. **O Congresso e As Medidas Provisórias: Abdicação ou Delegação.** 1997. Novos estudos CEBRAP, v. 47, 127-154 p.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional.** 1999. Rio de Janeiro: FGV. 232 p.
- GUIMARÃES, Luís Gustavo Faria. **O presidencialismo de coalizão no Brasil.** 2020. São Paulo: Blucher Open Access – 1. ed. 247 p.
- GONZALEZ, Rodrigo Stumpf. O método comparativo e a ciência política. **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**, v. 2, n. 2, 2008.
- GONTIJO, Vander. **Orçamento impositivo e o contingenciamento de emendas parlamentares.** 2013. Brasília: Câmara dos Deputados, 17 p.

GROHMANN, Luís Gustavo Mello. A separação de poderes em países presidencialistas: a América Latina em perspectiva comparada. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 17, p. 75-106. 2001.

HUNTINGTON, Samuel. 1994. **A terceira onda: a democratização no finaldo século XX**. São Paulo: Ática.

KINZO, Maria D'Alva Gil. "**Governabilidade, Estrutura Institucional e Processo Decisório no Brasil**". 1997. Parcerias Estratégicas, vol.1, nº 3, 19-53 p.

LEMOS, Leany Barreiro de Sousa. **Controle Legislativo em Democracias Presidencialistas: Brasil e EUA em perspectiva comparada**. 2005. 256 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciências Sociais, Centro de Estudos e Pós-graduação Sobre As Américas – CEPPAC, Universidade de Brasília – UnB, Brasília.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes. Algumas observações sobre orçamento impositivo no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**. Brasília: Ipea, n. 26, 5-15. 2003.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes. Algumas observações sobre orçamento impositivo no Brasil. **Caderno Aslegis**, v. 8, n. 25, p. 49-61. 2005.

LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. **Novos Estudos - CEBRAP**, São Paulo, n. 76, p. 17-41, 2006.

LIJPHART, Arend. "Comparative politics and the comparative method". **American Political Science Review**, v. 65, n. 3, p.682-693. 1971.

MAINWARING, Scott. "Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination". **Comparative Political Studies**, vol. 26, n. 2. 1993.

MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew. LINS, Juan. Presidencialismo e democracia: uma avaliação crítica. **Revista Novos Estudos**, São Paulo, v.37. 23 p. 1993.

MANIN, Bernard. **Los principios del gobierno representativo**. 1998. Madrid: Alianza Editorial. 160 p.

MELO, Carlos Ranulfo. As instituições políticas brasileiras funcionam? **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 25, p. 199-203, 2005.

MENEZES, David Curtinaz; PEDERIVA, João Henrique. Orçamento Impositivo: Elementos para Discussão. **Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, v. 7, n. 4. P. 178–186. 2015.

MILL, John Stuart. **Sistema de lógica dedutiva e indutiva**. 1984. São Paulo: Abril Cultural, (Coleção Os Pensadores).

Morettin, P.A. and Toloi, C.M. **Previsão de séries tempo rais**. 1987.2nd Edition, Atual Editora, São Paulo.

MUELLER, Bernardo; PEREIRA, Carlos. 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.

O'DONNELL, G. D. Democracia, desenvolvimento humano e direitos humanos. **Revista Debates**, Porto Alegre, V. 7, n.1, p. 15-114, jan-abr. 2013.

OLIVEIRA, Magali Carvalho Alves de. **Medidas Provisórias e a Relação Executivo x Legislativo**: uma visão do sobrestamento de pauta. (Monografia). Centro de formação de treinamento e aperfeiçoamento. Brasília, 2009.

PALERMO, Vicente. Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo. **Dados**, v. 43, n. 3, p. 521–557. 2000.

POWER, Timothy J.; RAILE, Eric D. **Coalitional Presidentialism and side payments**: explaining the Mensalão Scandal in Brazil. 2008. Oxford: Brazilian Studies Programme. 24p.

PRAÇA, Sérgio. **Corrupção e reforma orçamentária no Brasil, 1987-2008**. 2013. Annablume, São Paulo, 207-286 p.

RODRIGUES, Francielle Yukari; SANTANA, Denise Dias de. **Administração Pública**: os poderes e deveres dos órgãos e agentes públicos. 2012. Prêmio de Produção Científica Reynaldo Camargo Neves. Londrina: Unifil.

SAMPAIO JÚNIOR, José Herval. **O abuso do poder nas eleições**: Triste realidade da política (gem) brasileira. 2020. Ensaios. 3. ed. Salvador: Editora JusPodivm.

SAMPAIO, Marco Aurélio. **A medida provisória no presidencialismo brasileiro**. 2007. São Paulo: Malheiros Editores. 222 p.

SANTOS, Fabiano. “**Democracia e Poder legislativo no Brasil e na Argentina**.” 1999. in J. M. Lladós e S. P. Guimarães (comps.), *Perspectivas Brasil y Argentina*. Brasília/Buenos Aires, IPRI/CARI.

SANTOS, Fabiano. "Instituições Eleitorais e Desempenho do Presidencialismo no Brasil". 1999. **Dados**, vol. 42, nº 1. 111-138 p.

SANTOS, Fabiano. Partidos e comissões no presidencialismo de coalizão. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 237-264, 2002.

SARTORI, Giovanni. “**Comparación y método comparativo**.” 1994. In: SARTORI, Giovanni; MORLINO, Leonardo (Comp.) *La comparación en las ciencias sociales*. Madrid: Alianza Editorial. 29 – 50 p.

SCHUMPETER, Joseph A. (1984). **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. 2017. Rio de Janeiro: Ed. Unesp, 287-366 p.

SHUGART, Matthew, CAREY, John. **Presidents and assemblies**: Constitutional design and electoral dynamics. Cambridge: 1992. Cambridge University Press, 332 p.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 2005. São Paulo: Malheiros.

SILVA, Bruno Florentino da. **Processo legislativo e espécies normativas**. 2015. Disponível em: <https://brunoflorentinosilva.jusbrasil.com.br/artigos/188264150/processo-legislativo-e-especies-normativas>. Acesso em: 16 jul. 2023.

VAN EVERA, Stephen. **Guide to Methods for Students of Political Science**. 1997. Cornell University Press. 144 p.

WEBER, Max. 1974. **A ética protestante e o espírito do capitalismo**. São Paulo: Livraria Pioneira Editora.

WEBER, Max. **Ensaio de sociologia**. 1974. Rio de Janeiro: Zahar.