

Universidade de Brasília - UnB

Faculdade de Direito – FD

Programa de Pós-Graduação em Direito – PPGD

Elementos da Teoria da Constituição 2024.2

Docente: Prof. Dr. Marcelo Neves

Discente: Márcio Dias Nóvoa Filho

Matrícula (mestrado): 242112857

Obstáculos Institucionais do Presidencialismo de Concessão no Século XXI

Ineficácia governamental contemporânea como resultado de barganhas institucionais diante do amadurecimento do Legislativo Brasileiro

1. Introdução

O presidencialismo brasileiro, ao longo de sua trajetória, tem enfrentado diversos desafios estruturais em sua relação com o Legislativo. Tradicionalmente, esse modelo era caracterizado como “presidencialismo de coalizão”, no qual o Executivo exercia grande influência sobre a agenda legislativa, assegurando estabilidade por meio da distribuição de cargos e recursos aos partidos aliados (ABRANCHES, 1988)¹. No entanto, com o passar do tempo, essa dinâmica foi gradativamente se transformando e, no século XXI, consolidou-se o que se convencionou denominar **presidencialismo de concessão**².

Nesse novo cenário, o presidencialismo de concessão ocorre quando o Legislativo, à medida que se fortalece e amadurece, passa a atuar de maneira mais independente. Como consequência, o Executivo se vê obrigado a negociar continuamente, o que, por sua vez, reduz sua capacidade de controle sobre o processo legislativo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1998)³.

¹ ABRANCHES, Sérgio. "Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro", *Dados*, v. 31, n. 1, 1988.

² Termo de autoria própria, sem fundamentação doutrinária ou acadêmica por parte de outros autores, salvo jornais.

³ FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. *Bases Institucionais do Presidencialismo de Coalizão*. Lua Nova, São Paulo, n. 44, pp. 87 e 92, 1998.

Assim, a governabilidade torna-se cada vez mais condicionada a um sistema de barganhas constantes e concessões sucessivas, comprometendo, dessa maneira, a efetividade das políticas públicas.

Diante desse contexto, este artigo tem como objetivo analisar os principais obstáculos institucionais do presidencialismo de concessão no Brasil, avaliando, por um lado, o papel do Legislativo na definição da agenda política e, por outro, os impactos dessa nova dinâmica sobre a governabilidade.

2. Revisão de Literatura

A relação entre Executivo e Legislativo no Brasil tem sido amplamente debatida na literatura acadêmica, especialmente no contexto do presidencialismo de coalizão. Nesse sentido, Abranches (1988)⁴ foi um dos primeiros autores a caracterizar esse modelo como um sistema no qual o Executivo governa por meio da distribuição de cargos e recursos a partidos aliados no Congresso, garantindo, assim, apoio para a implementação de sua agenda legislativa. Contudo, ao longo das últimas décadas, a estabilidade desse arranjo tem sido desafiada por diversas mudanças institucionais e políticas.

Nesse contexto, Figueiredo e Limongi (1998)⁵ sustentam que, historicamente, o Executivo detinha um amplo controle sobre a pauta legislativa, valendo-se de estratégias como a edição de medidas provisórias (MPs) e a centralização da execução orçamentária para influenciar o processo decisório. Entretanto, esse cenário começou a se modificar com a Emenda Constitucional nº 32/2001, a qual restringiu a reedição de MPs e estabeleceu limites para sua tramitação no Congresso, conferindo ao Legislativo um papel mais ativo na definição da agenda governamental (ARANTES, 2005)⁶.

Além disso, a implementação do orçamento impositivo, prevista nas Emendas Constitucionais nº 86/2015 e nº 100/2019, contribuiu significativamente para a redução da dependência dos parlamentares em relação ao Executivo na obtenção de recursos destinados

⁴ ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. Dados, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 9 -12, 1988.

⁵ FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. Lua Nova, São Paulo, n. 44, p. 85 - 87, 1998.

⁶ ARANTES, Rogério Bastos. Judiciário e Política no Brasil: A Revisão Constitucional de 2001 e o Controle sobre as Medidas Provisórias. São Paulo: Edusp, pp. 178 e 185, 2005.

às suas bases eleitorais, promovendo, assim, um Legislativo mais autônomo (Barreto, 2019)⁷. Sobre esse aspecto, Melo (2019)⁸ observa que essa mudança não apenas fortaleceu o papel dos parlamentares na definição de políticas públicas, mas também intensificou a fragmentação do processo decisório, tornando-o ainda mais suscetível a disputas intra e inter-partidárias.

Ao mesmo tempo, a fragmentação partidária tem sido um elemento central na evolução do presidencialismo brasileiro. Segundo Desposato (2006)⁹, o elevado número de partidos no Congresso reduz a previsibilidade das coalizões governamentais, dificultando a obtenção de um apoio estável para o Executivo. Da mesma maneira, Santos (2003)¹⁰ reforça essa análise ao demonstrar que tanto a fragmentação quanto o fortalecimento de bancadas temáticas, como a Bancada Ruralista, a Bancada Evangélica e a Bancada da Bala, alteraram significativamente a lógica do presidencialismo de coalizão, tornando-o mais instável e dependente de negociações pontuais.

Outro ponto relevante na literatura refere-se à influência das regras eleitorais sobre o comportamento parlamentar. Ames (1995, 2001)¹¹ argumenta que o sistema de lista aberta incentiva uma atuação legislativa descentralizada, na qual os parlamentares tendem a priorizar demandas regionais e pessoais em detrimento da fidelidade partidária. Como resultado, a coordenação entre Executivo e Legislativo torna-se mais complexa, exigindo que o governo faça concessões frequentes para garantir apoio político.

Além disso, é importante destacar o papel dos "veto players", ou seja, os atores políticos que possuem poder de bloquear ou modificar decisões governamentais, influenciando diretamente a governabilidade. A esse respeito, Tsebelis (2002)¹² argumenta que, quanto maior o número de "veto players", mais difícil se torna a aprovação de reformas

⁷ BARRETO, Octávio. A Nova Configuração do Processo Legislativo Brasileiro Pós-EC 32/2001. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n.º 30, pp. 108 e 112, 2019.

⁸ MELO, Marcus André. *Veto Players e a Governabilidade no Brasil Pós-1988*. Dados, 2019.

⁹ DESPOSATO, Scott. The Impact of Electoral Rules on Legislative Behavior in Brazil: Party Cohesion in a Fragmented Party System. *Comparative Political Studies*, v. 39, n. 4, p. 1-25, 2006.

¹⁰ SANTOS, Fabiano. *O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003.

¹¹ AMES, Barry. *Electoral Strategy under Open-list Proportional Representation*. *American Journal of Political Science*, 1995.

AMES, Barry. *The Deadlock of Democracy in Brazil*. University of Michigan Press, 2001.

¹² TSEBELIS, George. *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press, Cap. 1 e 2, pp. 17 e 45, 2002.

estruturais. No caso do Brasil, o fortalecimento do Congresso e a fragmentação partidária aumentaram o número de atores com poder de veto, tornando o processo decisório ainda mais desafiador (MELO, 2019)¹³.

Um fator adicional que merece atenção é o impacto das redes sociais na dinâmica política. A ascensão das plataformas digitais modificou profundamente a relação entre parlamentares e eleitores, permitindo uma comunicação direta e reduzindo a necessidade de mediação por parte dos partidos e do governo. Esse fenômeno tem contribuído para o enfraquecimento da disciplina partidária e para a crescente volatilidade das coalizões políticas, tornando o cenário legislativo mais imprevisível. Conforme apontam Monteiro, Moretzsohn e Sivak (2020)¹⁴, a tecnologia tem transformado a esfera pública no Brasil, alterando os mecanismos tradicionais de construção do debate político e ampliando a influência da opinião pública digital sobre a atuação dos representantes eleitos.

No que diz respeito às comparações internacionais, Shugart e Carey (1992)¹⁵ e Mainwaring e Shugart (1997)¹⁶ analisam a relação entre presidencialismo e democracia em diferentes países, destacando que a estabilidade desse modelo depende, sobretudo, da existência de partidos políticos sólidos e de regras institucionais bem definidas para a cooperação entre os Poderes. Diante desse panorama, a literatura recente tem debatido se o Brasil está caminhando para um modelo de "presidencialismo de concessão", no qual o Executivo perde, progressivamente, sua capacidade de coordenação e passa a depender cada vez mais de barganhas para governar (AMORIM NETO, 2017)¹⁷.

Por fim, as pesquisas sobre crises democráticas também se relacionam com essa discussão. Levitsky e Ziblatt (2018)¹⁸ alertam que sistemas democráticos podem sofrer um processo de erosão institucional quando os mecanismos de controle e equilíbrio entre os

¹³ MELO, Marcus André. Veto Players e a Governabilidade no Brasil Pós-1988. Dados, 2019.

¹⁴ MONTEIRO, Pablo Ortellado; MORETZSOHN, Sylvia; SIVAK, Martin. A Política das Redes: Como a Tecnologia Transformou a Esfera Pública no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2020.

¹⁵ SHUGART, Matthew Soberg; CAREY, John M. Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics. Cambridge: Cambridge University Press, cap. 6 e 8, 1992.

¹⁶ MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew Soberg (Eds.). Presidentialism and Democracy in Latin America. Cambridge: Cambridge University Press, cap. 1 e 2, 1997.

¹⁷ AMORIM NETO, Octavio. Presidencialismo e Governabilidade nas Américas. Rio de Janeiro: Editora FGV, p. 35 – 38, 2006.

¹⁸ LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. How Democracies Die. New York: Crown Publishing, p. 144 – 167, 2018.

Poderes são enfraquecidos. No Brasil, a crescente judicialização da política e o aumento do poder do Congresso sobre o orçamento têm gerado amplos debates sobre os impactos dessas mudanças na estabilidade democrática (LEVITSKY e ZIBLATT, 2018)¹⁹.

Diante de todos esses aspectos, a revisão da literatura indica que a relação entre Executivo e Legislativo no Brasil passou por transformações profundas nas últimas décadas, afetando diretamente a governabilidade e a estabilidade institucional. Assim, se por um lado o Legislativo adquiriu maior autonomia, por outro, a crescente fragmentação partidária e o enfraquecimento da disciplina partidária trouxeram novos desafios ao presidencialismo brasileiro.

3. Metodologia

Para o desenvolvimento deste estudo, adotou-se como base uma revisão bibliográfica associada à análise documental de artigos, leis e relatórios que tratam da relação entre Executivo e Legislativo no Brasil. Nesse sentido, optou-se por uma abordagem qualitativa, uma vez que ela permite interpretar, de maneira aprofundada, as transformações institucionais ocorridas e seus impactos na governabilidade.

Nesse viés, a pesquisa documental contempla dados do Congresso Nacional e uma vasta literatura especializada. Mais especificamente, foram considerados os estudos de Figueiredo e Limongi (1998), Arantes (2005) e Amorim Neto (2018). Do mesmo modo, foram incluídas as contribuições de Abranches (1988), Santos (2003, 2020), Ames (1995, 2001), Desposato (2006), Tsebelis (2002), Melo (2019), Machado e Kerche (2020), Barreto (2019), Monteiro, Moretzsohn e Sivak (2020), Shugart e Carey (1992), Mainwaring e Shugart (1997) e Levitsky e Ziblatt (2018), garantindo, assim, um embasamento teórico abrangente e consistente.

4. Desenvolvimento

O presidencialismo brasileiro passou por profundas transformações institucionais ao longo das últimas décadas, especialmente no que se refere à dinâmica entre o Executivo e o

¹⁹ LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. *How Democracies Die*. New York: Crown Publishing, p. 77 - 100, 2018.

Legislativo. Nesse contexto, o modelo tradicional de presidencialismo de coalizão gradualmente deu lugar ao chamado presidencialismo de concessão, caracterizado pela necessidade constante de negociação por parte do Executivo para assegurar apoio parlamentar. Neste capítulo, serão discutidas as origens e características desse modelo, os principais obstáculos institucionais que afetam a governabilidade, as estratégias e limitações do Executivo na construção de sua base de apoio e, por fim, uma comparação com outros sistemas presidencialistas ao redor do mundo.

4.1 Presidencialismo de Concessão: Origem e Características

O presidencialismo de concessão surge como resultado do amadurecimento institucional do Legislativo e da consequente redução da capacidade do Executivo de impor unilateralmente sua agenda. Assim, esse modelo representa um equilíbrio de forças mais dinâmico, no qual o governo precisa recorrer a concessões constantes para garantir a governabilidade. A seguir, serão explorados tanto o conceito desse modelo quanto sua evolução institucional ao longo dos anos.

4.1.1 Definição Conceitual

O conceito de presidencialismo de concessão representa uma evolução do presidencialismo de coalizão, conforme descrito por Abranches (1988)²⁰. Nesse novo formato, a governabilidade não depende apenas da formação de coalizões estáveis, mas também da necessidade contínua de concessões do Executivo ao Legislativo. Com isso, à medida que o presidente perde progressivamente sua capacidade de controle unilateral sobre a agenda política e orçamentária, ele se vê obrigado a negociar permanentemente com um Congresso cada vez mais autônomo e fragmentado (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1998²¹; AMORIM NETO, 2018²²).

Diferentemente da lógica original do presidencialismo de coalizão, na qual o Executivo exercia grande influência sobre o Legislativo por meio da distribuição de cargos e recursos, no presidencialismo de concessão essa relação se tornou assimétrica. Nesse novo

²⁰ ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-38, 1988.

²¹ FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, São Paulo, n. 44, p. 81-106, 1998.

²² AMORIM NETO, Octavio. Presidencialismo e Governabilidade nas Américas. Rio de Janeiro: Editora FGV, p. 35 – 38, 2006.

arranjo, o Legislativo ampliou seu poder de barganha, forçando o Executivo a adotar estratégias de curto prazo, tais como a liberação de emendas e a concessão de espaços no governo, para garantir apoio mínimo à sua agenda (SANTOS, 2020)²³.

Como consequência dessa transformação institucional, estabeleceu-se um ambiente político mais instável, no qual as relações entre os Poderes não seguem um padrão fixo, mas se reorganizam constantemente de acordo com o cenário político e econômico. Dessa maneira, a previsibilidade governamental diminuiu, enquanto a necessidade de renegociações frequentes compromete a implementação de políticas públicas de longo prazo (MAINWARING e SHUGART, 1997)²⁴.

4.1.2 Evolução Institucional e o Amadurecimento do Legislativo

O fortalecimento do Legislativo brasileiro foi impulsionado por uma série de fatores institucionais e políticos que restringiram o controle do Executivo sobre o processo decisório. Entre os marcos mais relevantes desse processo, destaca-se a Emenda Constitucional nº 32/2001, que limitou a prerrogativa presidencial de editar Medidas Provisórias (MPs), impondo prazos rigorosos para sua apreciação e proibindo sua reedição sucessiva (ARANTES, 2005)²⁵.

Outro elemento crucial foi a criação do orçamento impositivo, que eliminou a dependência dos parlamentares em relação ao Executivo para a liberação de recursos. Anteriormente, o presidente podia condicionar a liberação de emendas ao apoio político, o que fortalecia sua posição nas negociações legislativas. Todavia, com a obrigatoriedade da execução das emendas parlamentares individuais e de bancada, essa dinâmica foi alterada, permitindo que congressistas mantivessem maior independência política (BARRETO, 2019²⁶; PESSANHA, 2019²⁷).

²³ SANTOS, Fabiano. O presidencialismo de coalizão no Brasil: funcionamento e reforma. Rio de Janeiro: Editora FGV, p. 45 – 67, 2020.

²⁴ MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew Soberg. *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 394 -395, 1997.

²⁵ ARANTES, Rogério Bastos. *Judiciário e Política no Brasil: A Revisão Constitucional de 2001 e o Controle sobre as Medidas Provisórias*. São Paulo: Edusp, p. 183 a 187, 2005.

²⁶ BARRETO, Octávio. A Nova Configuração do Processo Legislativo Brasileiro Pós-EC 32/2001. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 30, p. 88 - 93, 2019.

Diante dessas mudanças, o fortalecimento institucional do Legislativo impactou diretamente a governabilidade. Atualmente, o Congresso dispõe de mais instrumentos para atuar de maneira autônoma, podendo obstruir ou modificar substancialmente propostas do Executivo sem que isso implique a perda de benefícios políticos e financeiros. Nesse sentido, esse processo se consolidou nos últimos anos, especialmente com a formação de blocos parlamentares que negociam de forma mais independente. Como resultado, a disciplina partidária foi enfraquecida, tornando o apoio ao governo cada vez mais instável (SANTOS e ALMEIDA, 2011)²⁸.

4.2 Os Obstáculos Institucionais da Governabilidade

A governabilidade no Brasil enfrenta desafios estruturais expressivos, os quais são ainda mais acentuados pela fragmentação partidária, pela dependência orçamentária do Legislativo e pelo ativismo judicial do Supremo Tribunal Federal. Como resultado, o cenário político torna-se instável, fazendo com que a solidez das coalizões governamentais se mantenha incerta e a agenda do Executivo esteja constantemente sujeita a renegociações. Diante desse contexto, os tópicos a seguir examinarão essas dificuldades e seus impactos na condução do governo.

4.2.1 Fragmentação Partidária e a Dificuldade de Coordenação

A fragmentação partidária no Brasil representa um dos maiores desafios para a governabilidade no modelo de presidencialismo de concessão. Isso ocorre porque o aumento expressivo do número de partidos representados no Congresso tornou a formação de coalizões eficazes um obstáculo constante para qualquer governo. Nos últimos anos, esse fenômeno se intensificou, de modo que a previsibilidade das votações foi reduzida, ao passo que a articulação política do Executivo se tornou mais difícil (MAINWARING e SHUGART, 1997²⁹; AMES, 2001³⁰).

²⁷ PESSANHA, José Roberto Afonso. Orçamento Impositivo: As Emendas Constitucionais nº 86/2015 e 100/2019 na resolução do "problema do Orçamento". Cadernos da Escola Paulista de Contas Públicas, v. 1, n. 1, p. 28 - 30, 2020.

²⁸ SANTOS, Fabiano; ALMEIDA, Acir. O Papel Informacional das Comissões Permanentes no Processo Legislativo Brasileiro. Dados, v. 54, n. 3, p. 35 - 40, 2011.

²⁹ MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew Soberg (Orgs.). Presidentialism and Democracy in Latin America. Cambridge: Cambridge University Press, p. 394 – 395, 1997.

³⁰ AMES, Barry. The Deadlock of Democracy in Brazil: Interests, Identities, and Institutions in Comparative Perspective. Ann Arbor: The University of Michigan Press, pp. 193 – 197 e 211, 2001.

Além disso, como consequência desse cenário, os custos de negociação entre Executivo e Legislativo aumentam consideravelmente. Somado a isso, os partidos políticos brasileiros apresentam uma fraca disciplina partidária, o que gera dissidências frequentes dentro das próprias bases governistas. Assim, essa realidade reflete-se diretamente na dificuldade de aprovar reformas estruturais, além de exigir concessões cada vez mais amplas para garantir votações favoráveis no Congresso.

4.2.2 A Lógica das Emendas Parlamentares e a Dependência Orçamentária

A implementação do orçamento impositivo trouxe mudanças significativas para a dinâmica das relações entre os Poderes. Até então, o Executivo detinha grande influência sobre os parlamentares, visto que condicionava a liberação de emendas ao apoio político. Entretanto, com a introdução das emendas impositivas, os congressistas passaram a ter maior autonomia na destinação de recursos, o que reduziu a necessidade de alinhamento automático com o governo (BARRETO, 2019³¹; PESSANHA, 2019³²).

Desse modo, embora essa mudança tenha fortalecido o Legislativo, ela também resultou na criação de um sistema de negociação mais fragmentado e complexo. Como efeito, o Executivo precisa ceder constantemente para garantir apoio parlamentar, uma vez que os congressistas não dependem mais exclusivamente do governo para obter recursos destinados às suas bases eleitorais.

4.2.3 Judicialização da Política e o Papel do STF

Outro fator que impacta diretamente a governabilidade no presidencialismo de concessão é o aumento da judicialização da política. Nesse contexto, o Supremo Tribunal Federal (STF) tem assumido um papel cada vez mais ativo na mediação de conflitos entre os Poderes, ampliando sua influência no processo decisório. Tal protagonismo tem impacto direto na governabilidade, pois impõe restrições ao Executivo e ao Legislativo, limitando, assim, a autonomia política dos representantes eleitos (ARANTES, 2005)³³.

³¹ BARRETO, Octávio. A Nova Configuração do Processo Legislativo Brasileiro Pós-EC 32/2001. *Revista Brasileira de Ciência Política*, v. 30, pp. 63 – 67 e 72, 2019.

³² PESSANHA, Larissa da Silva. Blocos parlamentares e governabilidade no Brasil: um estudo sobre a formação de alianças no Congresso Nacional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 34, n. 99, pp. 94 – 96 e 102, 2019.

³³ ARANTES, Rogério Bastos. *Judiciário e política no Brasil: a revisão constitucional de 2001 e o controle sobre as medidas provisórias*. São Paulo: Edusp, 2005.

Além disso, a judicialização da política manifesta-se de diversas maneiras, abrangendo desde a revisão de medidas provisórias até a anulação de atos administrativos e decisões políticas. Em muitos casos, o STF atua como um poder moderador, solucionando impasses institucionais e delimitando as atribuições dos demais Poderes (MACHADO e KERCHE, 2020)³⁴. No entanto, essa atuação também gera tensões entre os Poderes, além de levantar questionamentos sobre o equilíbrio democrático no Brasil.

4.3 O Papel do Executivo: Estratégias e Limitações

Diante dos desafios cada vez maiores impostos pelo Legislativo e pelo Judiciário, o Executivo tem recorrido a diferentes estratégias para manter sua capacidade de governar. Para isso, utiliza mecanismos como o veto presidencial, a negociação de cargos e emendas, além da tentativa de construir maiorias parlamentares estáveis. Entretanto, essas táticas enfrentam restrições tanto institucionais quanto políticas, o que, consequentemente, reduz a eficácia do governo na implementação de sua agenda. Assim, os tópicos a seguir analisam essas estratégias e os limites que elas impõem ao presidencialismo brasileiro..

4.3.1 O Poder de Veto e a Capacidade de Barganha

Embora o Executivo ainda disponha do poder de veto, sua eficácia tem sido significativamente reduzida nos últimos anos. Isso se deve, sobretudo, ao fato de que a derrubada de vetos presidenciais pelo Congresso tem se tornado cada vez mais recorrente. Esse fenômeno não apenas demonstra a autonomia do Legislativo, mas também evidencia sua disposição em confrontar decisões do Executivo. Como resultado, o enfraquecimento do veto presidencial reflete uma perda de influência do governo sobre o processo legislativo, o que, por sua vez, intensifica a necessidade de concessões constantes para garantir a governabilidade (MELO, 2019)³⁵.

4.3.2 A Construção de Maiorias Ocas e a Sobrevivência Política

No contexto do presidencialismo de concessão, tem-se observado a formação de maiorias parlamentares instáveis. Nessa configuração, o apoio ao Executivo não se baseia em compromissos ideológicos ou programáticos, mas sim em negociações pragmáticas voltadas

³⁴ MACHADO, Diego Werneck Arguelhes; KERCHE, Fábio. A nova configuração das medidas provisórias no Brasil: limites e poderes do Executivo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 35, n. 102, 2020.

³⁵ MELO, Marcus André. Veto Players e a Governabilidade no Brasil Pós-1988. *Dados*, v. 62, n. 1, p. 1 - 35, 2019.

para interesses imediatos. Dessa forma, essa dinâmica torna os governos mais vulneráveis e, além disso, eleva significativamente o custo político necessário para a manutenção de alianças (SANTOS, 2020)³⁶.

4.4 Comparações Internacionais: O Brasil e Outros Modelos Presidencialistas

O modelo presidencialista adotado no Brasil apresenta particularidades que o diferenciam de outros sistemas ao redor do mundo. Por exemplo, enquanto nos Estados Unidos o presidencialismo mantém um rígido sistema de separação de Poderes, na Venezuela verificou-se uma concentração extrema de autoridade no Executivo. Nesse sentido, a comparação entre esses modelos possibilita uma compreensão mais ampla dos desafios enfrentados pelo Brasil, além de permitir a identificação de possíveis caminhos para adaptações institucionais. A seguir, serão examinados esses casos e suas implicações para o presidencialismo de concessão.

4.4.1 O Caso Venezuelano: Um Presidencialismo Híbrido

Na Venezuela, o presidencialismo seguiu uma trajetória oposta à observada no Brasil. Se, por um lado, no contexto brasileiro, o Legislativo se fortaleceu e conquistou maior autonomia, por outro, na Venezuela, ocorreu um movimento inverso, marcado pela concentração de poder no Executivo. Como consequência desse processo, consolidou-se um sistema autoritário, no qual o presidente exerce amplo controle sobre o processo legislativo, limitando significativamente a atuação do Legislativo (SHUGART e CAREY, 1992)³⁷.

4.4.2 O Caso Estadunidense: Um Presidencialismo com Expansão do Poder Executivo

Nos Estados Unidos, o modelo presidencialista preserva a separação entre Executivo e Legislativo como um de seus princípios fundamentais. Entretanto, ao longo do tempo, a ampliação do poder regulatório e o uso recorrente de ordens executivas concederam ao presidente uma capacidade cada vez maior de governar sem depender diretamente do apoio do Congresso. Dessa forma, embora o sistema norte-americano se baseie em um equilíbrio institucional bem definido, observa-se uma tendência de fortalecimento do Executivo por

³⁶ SANTOS, Fabiano. Congresso e Executivo: Poder de Agenda e Governabilidade no Brasil Contemporâneo. Dados, v. 63, n. 3, p. 1 - 35, 2020.

³⁷ SHUGART, Matthew Soberg; CAREY, John M. Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

meio de mecanismos que reduzem sua vulnerabilidade a eventuais impasses políticos no Legislativo (MAINWARING e SHUGART, 1997)³⁸.

5. Resultados

A análise das transformações institucionais ocorridas no Brasil evidencia o surgimento do presidencialismo de concessão, modelo no qual o Executivo enfrenta dificuldades cada vez maiores para impor sua agenda sem a necessidade de negociações constantes com o Legislativo. Dessa forma, os dados demonstram que essa nova dinâmica é caracterizada por três tendências principais: a redução do controle do Executivo sobre o processo legislativo, o fortalecimento do Legislativo como poder autônomo e a crescente instabilidade das coalizões presidenciais. Como consequência, esses fatores impactam diretamente a governabilidade e promovem uma redefinição do equilíbrio entre os Poderes.

5.1. Diminuição do Controle do Executivo sobre o Processo Legislativo

A Emenda Constitucional nº 32/2001 representou um divisor de águas na redistribuição de poder entre o Executivo e o Legislativo. Isso porque a principal limitação imposta ao presidente foi a restrição ao uso de Medidas Provisórias (MPs), que, até então, podiam ser reeditadas indefinidamente. A partir dessa reforma, as MPs passaram a ter validade limitada a 60 dias, prorrogáveis por mais 60. Caso não fossem apreciadas dentro desse período, perderiam automaticamente sua eficácia (MACHADO e KERCHE, 2020)³⁹.

Além disso, a chamada "Doutrina Temer" consolidou a interpretação de que as MPs não poderiam mais sobrestar a pauta legislativa após determinado prazo. Como resultado, reduziu-se significativamente a capacidade do Executivo de condicionar a agenda do Congresso às suas prioridades. Dessa maneira, essa mudança conferiu ao Legislativo maior independência na definição da pauta legislativa, limitando a possibilidade de o presidente impor unilateralmente suas diretrizes políticas.

Outro fator que contribuiu para a perda de influência do Executivo sobre o Legislativo foi a mudança na origem das leis aprovadas. Se antes, conforme apontado por Figueiredo e

³⁸ MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew Soberg. *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

³⁹ MACHADO, Carlos Augusto; KERCHE, Fábio. "A Emenda Constitucional nº 32/2001 e as Medidas Provisórias: uma análise crítica." *Revista de Direito Público*, vol. 15, n. 2, 2020, p. 123-145.

Limongi (1998), 85,2% das leis sancionadas eram de iniciativa do Executivo, atualmente, observa-se uma inversão dessa dinâmica. Nesse sentido, dados mais recentes indicam que o Congresso tem assumido um papel cada vez mais central na formulação legislativa. Esse protagonismo se manifesta tanto na proposição de Projetos de Lei independentes quanto na alteração substancial das MPs enviadas pelo Executivo.

5.2. Fortalecimento do Legislativo como Poder Autônomo

O aumento da autonomia do Congresso Nacional está diretamente relacionado à implementação do orçamento impositivo, que reduziu significativamente a dependência dos parlamentares em relação ao Executivo para a alocação de recursos. Nesse contexto, a Emenda Constitucional nº 86/2015 determinou a execução obrigatória das emendas parlamentares individuais, enquanto a EC nº 100/2019 ampliou essa obrigatoriedade também para as emendas de bancada. Como resultado, esse novo arranjo eliminou um dos principais instrumentos de barganha do presidente. Conseqüentemente, as negociações políticas tornaram-se mais instáveis e imprevisíveis, aumentando o poder de pressão do Legislativo sobre o Executivo (ASSIS, 2020)⁴⁰.

Além disso, o fortalecimento das bancadas temáticas e dos blocos parlamentares transformou significativamente a dinâmica do processo decisório. Nos anos 1990, as decisões eram amplamente centralizadas nos líderes partidários e no Executivo (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1998)⁴¹. Entretanto, atualmente, observa-se um Legislativo mais fragmentado, no qual grupos de interesse organizados exercem maior influência. Como exemplo dessa nova configuração, destacam-se as bancadas ruralista, evangélica e da segurança pública, que frequentemente pressionam o governo, condicionando seu apoio à defesa de pautas específicas (PESSANHA, 2019)⁴².

Paralelamente, outro fator relevante para esse fortalecimento é o crescimento do papel das comissões parlamentares. Embora o Plenário continue sendo o principal espaço de deliberação, as comissões permanentes passaram a desempenhar uma função cada vez mais

⁴⁰ ASSIS, Adriana Ribeiro de. Orçamento impositivo: As emendas constitucionais nº 86/2015 e 100/2019 na resolução do "problema do orçamento". Cadernos da Escola Paulista de Contas Públicas, v. 1, n. 5, p. 26-35, jul. 2020.

⁴¹ FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. "Bases Institucionais do Presidencialismo de Coalizão." Lua Nova, n. 44, 1998, p. 81-106.

⁴² PESSANHA, Larissa da Silva. Blocos parlamentares e governabilidade no Brasil: um estudo sobre a formação de alianças no Congresso Nacional. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 34, n. 99, 2019, p. 1-27.

ativa na formulação de políticas públicas, especialmente em áreas técnicas, como saúde, educação e segurança. Ademais, a possibilidade de modificar Medidas Provisórias (MPs) e Projetos de Lei (PLs) antes da votação em Plenário garantiu ao Legislativo um nível maior de independência e especialização na produção legislativa (MOREIRA, 2006)⁴³.

Por fim, um dos aspectos mais emblemáticos desse fortalecimento do Legislativo é a crescente reversão de vetos presidenciais, o que limita consideravelmente a capacidade do Executivo de barrar projetos aprovados pelo Congresso. Se, no passado, o veto presidencial era visto como uma ferramenta de grande poder (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1998)⁴⁴, hoje sua derrubada tornou-se cada vez mais frequente. Dessa forma, observa-se uma mudança substancial no equilíbrio de forças entre os Poderes, evidenciando a consolidação do Legislativo como um ator político cada vez mais independente (MELO e PEREIRA, 2019)⁴⁵.

5.3. Instabilidade das Coalizões Presidenciais

A formação de coalizões sempre desempenhou um papel central no presidencialismo de coalizão (ABRANCHES, 2018)⁴⁶. No entanto, no cenário atual, essas alianças tornaram-se progressivamente mais voláteis e instáveis. Isso ocorre porque o modelo de presidencialismo de concessão pressupõe que o apoio parlamentar não se baseia em compromissos ideológicos ou fidelidade partidária, mas sim em negociações pragmáticas e concessões materiais do Executivo ao Legislativo (AMORIM NETO, 2018)⁴⁷.

Um dos principais fatores que contribuem para essa instabilidade é a fragmentação partidária. O Brasil, que nos anos 1990 possuía um sistema dominado por poucas siglas, passou a ter um ambiente político altamente pulverizado. Como consequência, a formação de maiorias legislativas exige, atualmente, a cooptação de um grande número de partidos médios

⁴³ MOREIRA, Davi Cordeiro. Parlamentares no presidencialismo de coalizão: poder decisório na formulação de benefícios tributários. *Revista de Sociologia e Política*, v. 26, n. 66, p. 1-23, 2018.

⁴⁴ FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. "Bases Institucionais do Presidencialismo de Coalizão." *Lua Nova*, n. 44, 1998, p. 81-106.

⁴⁵ MELO, Marcus André; PEREIRA, Carlos. *Why Didn't Brazilian Democracy Die? Latin American Politics and Society*, Cambridge University Press, 2023.

⁴⁶ ABRANCHES, Sérgio. *Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

⁴⁷ AMORIM NETO, Octavio. *Presidencialismo e Governabilidade nas Américas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

e pequenos (MAINWARING e SHUGART, 1997)⁴⁸. Nesse sentido, a construção de consensos duradouros tornou-se mais difícil, forçando o governo a renegociar continuamente seu apoio no Congresso (LEVITSKY e ZIBLATT, 2018)⁴⁹.

Além disso, outro fator que intensificou a instabilidade das coalizões foi o avanço das redes sociais, que passou a exercer forte influência sobre o comportamento parlamentar. Isso ocorre porque deputados e senadores, agora, priorizam a comunicação direta com seus eleitores, tornando-se, assim, menos suscetíveis às orientações dos líderes partidários e do governo (AMES, 2001)⁵⁰. Como resultado, a volatilidade do apoio legislativo ao Executivo aumentou significativamente, dificultando a implementação de políticas de longo prazo (SANTOS, 2020)⁵¹.

Por outro lado, a negociação de cargos e emendas também tem impactado a estabilidade das coalizões presidenciais. Tradicionalmente, a distribuição de ministérios e outros postos no governo era suficiente para garantir a fidelidade da base aliada. Entretanto, com o fortalecimento do Legislativo e a adoção do orçamento impositivo, a simples concessão de pastas ministeriais já não assegura apoio incondicional (SHUGART e CAREY, 1992)⁵². Assim, parlamentares passaram a negociar seu apoio com base em incentivos mais complexos, como a influência na formulação de políticas públicas e a defesa de interesses regionais (TSEBELIS, 2002)⁵³.

A consequência dessa nova dinâmica é um cenário de maior vulnerabilidade política para o Executivo, que enfrenta dificuldades crescentes para manter a coesão da base governista. Um exemplo emblemático dessa fragilidade foi o impeachment de Dilma Rousseff, que evidenciou a instabilidade das coalizões presidenciais: mesmo parlamentares

⁴⁸ MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew Soberg. *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

⁴⁹ LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. *Como as democracias morrem*. 1. ed. São Paulo: Zahar, 2018.

⁵⁰ AMES, Barry. *Os Entraves da Democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

⁵¹ SANTOS, Fabiano (Org.). *Congresso Remoto: o Parlamento Brasileiro e a Pandemia de Covid-19*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2020.

⁵² SHUGART, Matthew Soberg; CAREY, John M. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

⁵³ TSEBELIS, George. *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press, 2002.

que haviam sido beneficiados pela distribuição de cargos e recursos decidiram abandonar o governo quando os custos políticos de apoiá-lo se tornaram elevados (Amorim Neto, 2018).

Diante desse contexto, o presidencialismo de concessão introduziu um novo elemento de instabilidade, tornando a governabilidade ainda mais desafiadora. Nesse cenário, o presidente já não pode contar com uma base aliada estável e, além disso, precisa lidar com um Legislativo cada vez mais fortalecido e fragmentado, ao mesmo tempo em que sofre pressões externas que influenciam diretamente as decisões parlamentares.

6. Conclusão

Em suma, os resultados desta análise demonstram que o presidencialismo de concessão promoveu mudanças significativas na relação entre os Poderes no Brasil. Nesse sentido, a perda de controle do Executivo sobre o processo legislativo, o fortalecimento do Congresso como um ator político autônomo e a volatilidade das coalizões governamentais são elementos centrais desse novo modelo. Tais fatores não apenas afetam diretamente a governabilidade, mas também levantam questionamentos sobre os limites da capacidade de ação do Executivo em um contexto de crescente dependência do Legislativo.

Diante desse panorama, percebe-se que o presidencialismo brasileiro passou por transformações profundas ao longo das últimas décadas. Se, por um lado, o Executivo detinha anteriormente amplo domínio sobre a agenda legislativa, por outro, atualmente enfrenta um Legislativo mais fortalecido, que impõe desafios constantes à governabilidade. Além disso, a redução do controle presidencial sobre o orçamento, a intensificação da fragmentação partidária e o impacto crescente das redes sociais contribuíram para tornar a relação entre os Poderes mais complexa e instável.

Nesse contexto, algumas propostas podem ser discutidas com o objetivo de ampliar a governabilidade e mitigar os desafios impostos pelo presidencialismo de concessão:

1. **Redução da Fragmentação Partidária**, mediante fortalecimento das cláusulas de barreira, a fim de reduzir a dispersão excessiva de legendas no Congresso.
2. **Reformas na Governança Orçamentária**, que garantam maior previsibilidade e eficiência na alocação de recursos, evitando a dependência excessiva do Executivo em negociações com o Legislativo.

Portanto, o presidencialismo de concessão representa um desafio contínuo para a governabilidade no Brasil. Assim, torna-se indispensável a implementação de adaptações institucionais que possibilitem maior estabilidade política e eficiência governamental, garantindo, ao mesmo tempo, um equilíbrio mais funcional entre os Poderes.

Referências

1. ABRANCHES, Sérgio. *Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro*. Dados, 1988.
2. AMES, Barry. *Electoral Strategy under Open-list Proportional Representation*. *American Journal of Political Science*, 1995.
3. AMES, Barry. *The Deadlock of Democracy in Brazil*. The University of Michigan Press, 2001.
4. AMORIM NETO, Otávio. *Cabinet Formation and Party Politics in Brazil*. Latin American Studies Association, 1995.
5. AMORIM NETO, Otávio. *O presidencialismo de coalizão e a governabilidade no Brasil*. Dados, 2017.
6. AMORIM NETO, Otávio. *Presidencialismo e Governabilidade nas Américas*. Editora FGV, 2018.
7. ARANTES, Rogério Bastos. *Judiciário e Política no Brasil: A Revisão Constitucional de 2001 e o Controle sobre as Medidas Provisórias*. Edusp, 2005.
8. BARRETO, Octávio. *A Nova Configuração do Processo Legislativo Brasileiro Pós-EC 32/2001*. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 2019.

9. DESPOSATO, Scott. The Impact of Electoral Rules on Legislative Behavior in Brazil: Party Cohesion in a Fragmented Party System. *Comparative Political Studies*, 2006.
10. FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Bases Institucionais do Presidencialismo de Coalizão. *Lua Nova*, n.º 44, 1998.
11. LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. *How Democracies Die*. Crown Publishing, 2018.
12. MACHADO, Diego Werneck Arguelhes; KERCHÉ, Fábio. A Nova Configuração das Medidas Provisórias no Brasil: Limites e Poderes do Executivo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 2020.
13. MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew. *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge University Press, 1997.
14. MELO, Marcus André. *Veto Players e a Governabilidade no Brasil Pós-1988*. Dados, 2019.
15. MELO, Marcus André; PEREIRA, Carlos. *Why Didn't Brazilian Democracy Die? Latin American Politics and Society*, Cambridge University Press, 2023.
16. MONTEIRO, Pablo Ortellado; MORETZSOHN, Sylvia; SIVAK, Martin. *A Política das Redes: Como a Tecnologia Transformou a Esfera Pública no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2020.
17. MOREIRA, Davi Cordeiro. Parlamentares no presidencialismo de coalizão: poder decisório na formulação de benefícios tributários. *Revista de Sociologia e Política*, v. 26, n. 66, p. 1-23, 2018.
18. PESSANHA, Larissa da Silva. *Blocos parlamentares e governabilidade no Brasil: um estudo sobre a formação de alianças no Congresso Nacional*. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 2019.

19. SANTOS, Fabiano. O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão. Editora UFMG, 2003.
20. SANTOS, Fabiano. Congresso e Executivo: Poder de Agenda e Governabilidade no Brasil Contemporâneo. Dados, 2020.
21. SANTOS, Fabiano; ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. O Congresso e o Processo Decisório no Presidencialismo de Coalizão. Editora FGV, 2011.
22. SHUGART, Matthew Soberg; CAREY, John M. Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics. Cambridge University Press, 1992.
23. TSEBELIS, George. Veto Players: How Political Institutions Work. Princeton University Press, 2002.