



ISSN 1414-7866 (versão impressa)  
ISSN 2448-3605 (versão on-line)

**Paraná Eleitoral**  
revista brasileira de direito  
eleitoral e ciência política

tre-pr nusp/ufpr ninc/ufpr

v. 8 n. 1 2019

## O alto custo do presidencialismo de coalizão

**Hector Valverde Santanna e Carlos Antônio Vieira Fernandes Filho**

### Resumo

Este estudo aborda o tema da crise do sistema de governo brasileiro, demonstrando, inicialmente, suas particularidades – como sistema diverso dos demais, motivo de ser conhecido por presidencialismo de coalizão –, que são a formação do Governo, o poder de agenda nas mãos do presidente da República e o alto custo que a sociedade paga pelo nosso processo de formação governamental, como instabilidade política, ausência de atendimento dos anseios populares, bem como judicialização política e politização do Judiciário. Conclui-se que se trata de um sistema que permite a governabilidade do Poder Executivo, mas que pode ser alterado em razão do custo cobrado nos momentos de crise, desaguando em fenômenos que atentam contra a democracia e geram repercussões sociais negativas.

**Palavras-chave:** presidencialismo; coalizão; governo; instabilidade; judicialização.

### Abstract

This paper approaches the crisis in the Brazilian government system, initially presenting its singularities – how it is so different from others, to the point of being known as coalition presidentialism –, which are the formation of government, the President holding the power of deciding the agenda and the high cost that the society pays for the process of formation of the government, like political instability, absence of popular expectations attendance, as well as political judicialization and the politization of the Judiciary Branch. It is concluded that this is a system that allows the governability of the Executive Branch, but that can be changed due to the cost charged in times of

---

### Sobre os autores

Hector Valverde Santanna é doutor e mestre em Direito das Relações Sociais; professor do Centro Universitário de Brasília (Uniceub), Centro Universitário do Planalto Central Professor Aparecido dos Santos (Uniceplac), Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (FESMPDFT); juiz de Direito Substituto de Segundo Grau do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT); desembargador do Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal (TRE-DF). E-mail: hectorvsantana@gmail.com

Carlos Antônio Vieira Fernandes Filho é mestrando em Direito e Políticas Públicas no Centro Universitário de Brasília (Uniceub), especialista em Direito Processual Civil, advogado e consultor jurídico. E-mail: carlosvieira@qvqr.adv.br

crisis, flowing into phenomena that undermine the democracy and generate negative social repercussions.

**Keywords:** coalition; presidentialism; government; instability; judicialization.

Artigo recebido em 21 de março de 2019; aceito para publicação em 1º de abril de 2019.

## Introdução

O Brasil vem passando, especialmente nos últimos anos, por uma grave crise institucional, com um conflito entre os diversos poderes e agentes do Estado, potencializado pelo processo de *impeachment* contra a ex-presidente Dilma Rousseff, o que remete ao estudo da relação entre o sistema de governo brasileiro e tal acontecimento.

Após a instauração da República no Brasil, com a necessidade de fortalecimento do poder central diante de um país de dimensões continentais – considerando que antes o comando estava submetido ao imperador –, sucederam-se diversos chefes do Executivo, uns sob a égide do presidencialismo, outros elevados ao cargo pelo regime ditatorial e outros sob arrimo do parlamentarismo, este último de curtíssima duração.

Todos os sistemas de governo presidenciais anteriores à Constituição de 1988 foram baseados em coalizões, com fraco poder de agenda, o que fez surgir um sentimento de descrença com a funcionalidade de presidencialismo que viria a surgir após a citada Constituição.

A doutrina se dividiu entre os que criticavam a funcionalidade do presidencialismo de coalizão, afirmando que se tratava de um sistema de governo travado, inoperante; outros, em sua maioria cientistas políticos, que demonstraram o contrário, comparando os números do sistema presidencialista brasileiro com os dos parlamentarismos europeus; e, ainda, juristas que reconhecem a funcionalidade do sistema, mas imputam-no um custo muito alto.

O problema que surgiu era saber se o sistema de governo brasileiro possuía governabilidade e qual seria o custo cobrado por ele. Pretende-se demonstrar apenas que tal sistema é falho e necessita de grandes alterações, mas não é o intuito indicar quais são os caminhos que devemos seguir.

A primeira seção deste trabalho analisará o motivo que leva à diferenciação entre o presidencialismo tradicional e o sistema de governo brasileiro, a ponto de chamá-lo de presidencialismo de coalizão. Na seção seguinte se demonstrará que o presidente da República possui o poder de agenda necessário à estruturação de políticas públicas e de reformas setoriais.

Elencar-se-ão, na seção subsequente, todos os instrumentos disponíveis na Constituição Federal e nos Regimentos Internos do Parlamento para o controle da criação, formação e encaminhamento das leis no Brasil, que estão nas mãos do Poder Executivo.

### **O presidencialismo de coalizão como sistema de governo autônomo**

Muito se confunde os conceitos de forma de governo, forma de Estado, sistema político, sistema eleitoral e sistema de governo. Importa, para este estudo, o conceito de sistema de governo, dentro do qual se enquadra o presidencialismo de coalizão.

O sistema de governo é definido pelo modo como se relacionam institucionalmente os diversos órgãos de exercício do poder político do Estado, ou seja, é definido pela organização, funcionamento e inter-relação dos órgãos superiores do Estado (Victor, 2015, 52), estes comumente entendidos como Poder Legislativo, Poder Executivo e Poder Judiciário, tradicionalmente divididos entre o presidencialismo, o parlamentarismo e o semipresidencialismo.

O sistema de governo parlamentarista é caracterizado por uma divisão funcional clássica entre os três poderes, cada um com seus órgãos e competências próprias. Todavia, o Poder Executivo e o Legislativo não são independentes entre si, pois a formação do Gabinete (figura que exerce as funções executivas, de fato) depende do apoio da maioria parlamentar; na verdade, o Gabinete é formado ou dissolvido por essa maioria. Por outro lado, o Poder Legislativo, no que se refere à geralmente chamada Câmara Baixa, que no Brasil seria a Câmara dos Deputados, pode ser dissolvido por ato do chefe de Estado. O Poder Judiciário, por sua vez, é independente dos demais poderes (Ferreira Filho, 1993, 9-10).

Há um dualismo dentro do Poder Executivo, com a figura do chefe de Estado, geralmente um monarca, e a figura do chefe de Governo, geralmente chamado de primeiro-ministro, este último

responsável por dirigir a máquina governamental, eleito de forma indireta pelo Parlamento e auxiliado por seus ministros (Ferreira Filho, 1993, 9-10).

O sistema de governo presidencialista também é caracterizado pela divisão funcional clássica entre os poderes, cada um com suas competências e órgãos próprios. Ao contrário do que ocorre no parlamentarismo, não há uma interdependência entre o Poder Executivo e o Legislativo; nem sequer há a figura do Gabinete, não havendo como se dissolver tais poderes pela vontade de qualquer um dos órgãos<sup>1</sup>.

As chefias de Governo e de Estado são exercidas pela mesma pessoa, de forma unipessoal, sendo essa denominada presidente, o/a qual administra a máquina pública, com o auxílio de ministros, e representa o Estado. O presidente é escolhido pelo povo, em eleição direta, exercendo um mandato por prazo determinado (Dallari, 2010, 242-4).

Para muitos, a única democracia puramente presidencialista é a dos Estados Unidos da América (Abranches, 1988, 19). Isso porque nesse sistema presidencial há uma larga independência entre os poderes, notadamente por não haver, como no parlamentarismo, a formação anterior e conjunta do Gabinete que irá governar o país. Assim, configura-se distante a hipótese de o Poder Executivo ter determinação direta na construção de leis o que, ato contínuo, impede uma intervenção social muito grande por parte desse poder. Portanto, apenas um país com o espírito liberal, como os Estados Unidos, comporta um modelo puramente presidencial.

Por fim, há o sistema semipresidencial, também chamado de semiparlamentar, caracterizado pela existência de um presidente

---

1. “É de seu feitio a representação não circunscrever-se ao legislativo, mas alcançar igualmente o executivo, cujo chefe é escolhido pelo voto direto e indireto do povo. O presidente exerce o mandato por certo tempo, pois este é irrevogável, não podendo ser destituído antes de período predeterminado, a menos que incorra em crime de responsabilidade e lhe seja aplicado o *impeachment*, instituto originário da Inglaterra e que, segundo LAURO NOGUEIRA, é, em suma, de modo geral, o castigo à inidoneidade, a punição ao abuso de confiança, o corretivo à indignidade, a punição ao abuso de confiança, o corretivo à indignidade, à imperícia, à negligência, à má gestão dos negócios públicos. Por igual, não lhe é facultado dissolver o parlamento ou congresso, com o qual se comunica geralmente por meio de mensagem” (Menezes, 1999, 316).

eleito por sufrágio universal, que exerce poderes constitucionalmente assegurados e significativos, além de um Governo – com seu devido Gabinete – politicamente responsável perante o Parlamento (Novais, 2007, 141).

No semipresidencialismo existe a figura de um presidente eleito pelo povo, com mandato com prazo determinado, que exerce funções importantes, definidas pela Constituição, a qual delimitará uma menor ou maior atuação desse agente. Também há a figura do primeiro-ministro e de seu Gabinete, que podem ser dissolvidos pelo Parlamento, ou seja, respondem politicamente a ele, nos moldes do sistema parlamentar, configurando-se uma conotação híbrida entre os dois outros sistemas estudados.

O sistema de governo previsto na Constituição brasileira, e que mais prevaleceu em tempos democráticos, é o presidencial, pois estabelece a existência de três poderes independentes e harmônicos entre si (Poder Executivo, Legislativo e Judiciário), com a figura do presidente da República, eleito por sufrágio universal e que responde perante o Congresso apenas por crime de responsabilidade<sup>2</sup>. A questão é se há ponto diferenciado no sistema brasileiro que seja suficiente para considerá-lo um presidencialismo de coalizão.

Abranches (1988, 10), ao analisar o sistema de governo brasileiro, em artigo elaborado na época em que se definiu a Constituição Federal, constatou que algumas características estavam sempre presentes na tradição republicana brasileira, sendo elas: o presidencialismo, federalismo, bicameralismo, multipartidarismo e a representação proporcional, concluindo que essas características refletiam apenas as necessidades e contradições da natureza cultural, social, econômica e política brasileira.

O autor busca no conjunto das características institucionais brasileiras uma especificidade que diferencie o sistema de governo brasileiro dos demais, chegando à conclusão de que não existe nas liberais-democracias mais estáveis nenhum outro exemplo de associação entre representação proporcional, multipartidarismo e presidencialismo (Abranches, 1988, 10).

---

2. “Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal: I - processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade, bem como os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles [...]” (Brasil, 1988)

Infere-se que o Brasil é o único país no qual há a união dessas características do Poder Executivo com base em grandes coalizões (Abranches, 1988, 11), acrescentando-se, ainda, as coligações eleitorais. Cumpre ressaltar que, quando se fala em coalizões, significa que na formação e organização do Poder Executivo há a participação de diversos partidos e agentes políticos tanto na indicação dos ministérios quanto na indicação de pessoas para a ocupação de cargos em estatais, empresas públicas, sociedades de economia mista; enfim, em toda a administração pública direta ou indireta em nível federal.

A formação da coalizão no Brasil passa por diversos momentos. Primeiro, há a constituição da aliança eleitoral, a qual resulta da negociação em torno das diretrizes programáticas do eventual governo a se formar pela vitória na eleição. Depois, vem a efetiva formação do governo, fase em que há a disputa por cargos e a manutenção de diretrizes programáticas mínimas antes estabelecidas. Por fim, quando surge o problema da agenda, ocorre a transformação da aliança em coalizão governante (Abranches, 1988, 27-8).

Os últimos presidentes do Brasil observaram o processo de formação da coalizão, seguindo todos os passos anteriormente elencados. Tanto o ex-presidente Lula quanto a ex-presidente Dilma Rousseff elaboraram uma aliança eleitoral com diretrizes programáticas para, após a vitória na eleição, discutir os cargos e os espaços de cada partido no Poder Executivo, geralmente com a inclusão de mais partidos do que os que estavam na aliança eleitoral. Por fim, com a formação do governo, veio a questão da agenda a ser seguida. Pode-se dizer que o presidente Michel Temer, que assumiu o Poder Executivo após o processo de *impeachment* de sua antecessora Dilma Rousseff, seguiu em parte o esquema descrito, restando ausente apenas o primeiro passo da aliança eleitoral, mantendo, inclusive, vários dos partidos que formavam o governo da citada ex-presidente em sua base de sustentação.

O atual presidente do Brasil, Jair Bolsonaro, que assumiu seu mandato em janeiro de 2019, também vem seguindo todos os passos do processo de formação da coalizão. No entanto, a análise desse governo será superficial em razão do curto espaço de tempo desde sua posse. Houve uma aliança eleitoral de apenas dois partidos, o do então candidato Jair Bolsonaro, do Partido Social Liberal (PSL), a presidente e o do candidato a vice-presidente, Hamilton Mourão, do

Partido Renovador Trabalhista Brasileiro (PRTB). A presente fase é a da formação do governo, com a inclusão de ministros de outro partido – Democratas (DEM), que não compunha a aliança eleitoral –, diversos militares e a ainda incipiente formação do segundo escalão.

Jair Bolsonaro, entretanto, em seus primeiros dias de governo rompeu com a tradicional distribuição de cargos para partidos e líderes partidários. Preferiu negociá-los com bancadas temáticas do Congresso Nacional e ser apoiado por diversos militares da reserva, aos quais foi cedido vultoso espaço no Poder Executivo.

### **A governabilidade do presidencialismo de coalizão demonstrada pelo poder de agenda do presidente da República**

Reconhecendo-se que há traços identificadores do presidencialismo de coalizão como sistema de governo autônomo, passa-se para a análise da governabilidade ou não desse sistema, analisando-se o poder de agenda do presidente da República, assim como os instrumentos presentes na legislação brasileira que permitem o controle das políticas públicas pelo governante.

### ***A existência do poder de agenda do presidente da República***

Os Estados ocidentais contemporâneos passam por um grave problema de legitimidade, com uma descrença nas instituições do Estado, conhecida como problema de governabilidade, formada por quatro motivos principais, as quais são denominadas de crises: a de sobrecarga ou fiscal, na qual o Estado não fornece (por não dispor de recursos suficientes) todo o material desejado pela sociedade; a crise institucional, na qual a máquina pública está inapta a atender demandas, notadamente em razão do conceito clássico de separação dos três poderes – que não se encaixa na atuação positiva a que se propõem os Estados modernos –, além do sistema federalista que causa problemas na repartição de tarefas e na discriminação de recursos; a crise de modelo ou política, na qual o povo não consegue se reconhecer como soberano, pois o Estado é governado pela classe alta; e, por fim, a crise de legitimidade, que é o abalo do consenso democrático pela junção das três crises anteriores (Ferreira Filho, 1995, 4-5).

No Brasil não é diferente. A Constituição Federal, tradicionalmente, tinha a função de controlar quem estava no poder, garantindo os direitos naturais do cidadão e modulando as funções das casas de poder. Entretanto, na década de 1970, criou-se a visão de Constituição dirigente; assim, além de disciplinar os poderes e funções, deveria dirigir a ação estatal em busca de valores econômico-sociais baseados no socialismo, de forma a basear o Estado em tal ideologia. Nesse contexto é que foi promulgada a Constituição Federal, que, em razão disso, não preza pela governabilidade, por ser dirigista e por criar uma sobrecarga fiscal a uma instituição inapta<sup>3</sup>.

Por outro lado, a separação dos poderes, descrita por Montesquieu e posteriormente remodelada pelos juristas e cientistas políticos, é a base da organização governamental dos países ocidentais, inclusive do Brasil. Todavia, esse modelo serve ao Estado liberal, e não ao Estado social previsto na Constituição Federal. O Estado social necessita de uma larga intervenção do governo em todos os ramos sociais; porém, o modelo de separação dos poderes serve apenas para efetivar, como o próprio nome já diz, o controle recíproco dos poderes, e não a participação do Estado na sociedade<sup>4</sup>.

O Brasil sofre uma profunda heterogeneidade estrutural e social. No plano macrossociológico, há um fracionamento da estrutura de classes, o que acarreta uma multiplicação de demandas setoriais competitivas e a exacerbação de conflitos. No plano macroeconômico existe um grave conflito distributivo, com disparidades

---

3. “13.A Constituição de 1988 – reitere-se –, conquanto não seja responsável por inteiro pelas crises que ameaçam a governabilidade do Estado brasileiro, em nada contribui para atenuá-las, ao contrário, muito se agrava. De modo geral, isso se passa porque:

Quanto à crise de sobrecarga, ela estende o campo do Estado a todos os setores da vida humana e a todos os elementos que afetam a vida humana. Uma extensão a tudo, uma extensão ‘totalitária’ das atividades do Estado a campos não prioritários no momento brasileiro” (Ferreira Filho, 1995, 21).

4. “15.Mas este Estado que atua na economia como produtor e distribuidor de bens, que planeja o funcionamento desta, para estimular ou desestimular o mercado etc., não é mais o Estado liberal, é o Estado social. É outra a finalidade que o inspira, qual seja, a de zelar pelo bem-estar de todos os cidadãos. Para este, a separação dos Poderes, propriamente dita, é inadequada. Ela embaraça, se não impede, a realização pelo Estado dessa nova missão” (Ferreira Filho, 1995, 46).

técnicas e desníveis de renda entre os diversos setores, regiões e pessoas. No plano macropolítico ocorre uma alta disparidade de comportamento, desde as formas mais atrasadas de clientelismo, até padrões ideologicamente estruturados (Abranches, 1988, 4-6).

A heterogeneidade demonstrada desencadeia um intenso conflito entre as prioridades e os gastos públicos, que, em razão da Constituição Federal e do modelo de formação do Estado brasileiro, fica a cargo do Governo. Devido à impossibilidade de se suprir demandas, ocorre uma insatisfação generalizada, potencializada pelo fato de o Estado se comprometer com mais atribuições a cada dia, restando menos espaço de manobra, o que o engessa e o torna mais ineficiente (Abranches, 1988, 6-7).

Resta necessário ao Estado brasileiro um sistema de governo que enfrente essa realidade econômica, social e política para que seja possível suprir minimamente os anseios de cada setor, região e cidadão. Por óbvio, deve ser um sistema que promova um grande poder de agenda aos governantes, mais especificamente ao chefe da administração pública.

A análise feita do sistema presidencial brasileiro, notadamente durante a construção e após a promulgação da Constituição Federal, é a de que historicamente o Brasil republicano é formado por governos de coalizão. Esses, por sua vez, não são ideológicos, mas sim parciais e momentâneos, o que gera um grande nível de instabilidade social, impossibilitando a tomada de decisões importantes e as grandes mudanças estruturais necessárias<sup>5</sup>.

Em resumo, há duas correntes de pensamento críticas ao modelo de presidencialismo de coalizão. A primeira entende que a união de sistema presidencial com representação proporcional é inviável, pois não garante que o partido do candidato presidencial eleito terá a maior parte das cadeiras no parlamento, notadamente em razão da grande fragmentação partidário-parlamentar. Haveria um problema de coordenação de maiorias congressuais estáveis, além

---

5. “O raciocínio acima aponta para o nó górdio do presidencialismo de coalizão. É um sistema caracterizado pela instabilidade, de alto risco e cuja sustentação baseia-se, quase exclusivamente, no desempenho corrente do governo e na sua disposição de respeitar estritamente os pontos ideológicos ou programáticos considerados inegociáveis, os quais nem sempre são explícita e coerentemente fixados na fase de formação da coalizão” (Abranches, 1988, 27).

da ocorrência de barganhas intermináveis entre o Poder Executivo e os membros do Poder Legislativo, o que causa a instabilidade do sistema e a inviabilidade de produção de políticas públicas suficientes (Santos, 2007, 36-7).

A segunda corrente, além das críticas elaboradas pela primeira, defende que o sistema de eleição proporcional de listas abertas, para a Câmara dos Deputados, suscita um comportamento individualista dos candidatos, que recebem menos influência das lideranças partidárias. Essa situação leva a uma competição interna no partido, uma busca maior pela reputação pessoal de cada candidato – que para tanto precisa se apegar a políticas distributivas e clientelistas –, descontrolando-se o gasto público (com a promoção sistemática de políticas inconsistentes), causando indisciplina e imprevisibilidade no comportamento dos partidos em plenário e, por fim, transferindo as suas prerrogativas decisórias ao Poder Executivo com a finalidade de evitar a falência econômica nacional. Ocorre o que se chama de “segredo ineficiente”, que é a configuração de membros do Parlamento como agentes paroquiais, com um Poder Executivo forte e partidos fracos (Santos, 2007, 36-7).

A situação anteriormente descrita apenas expõe um sistema falho, no qual há uma total desorganização e desarmonia entre os poderes – com a escolha de políticas públicas equivocadas –, e uma falta de previsão do que será aprovado ou não no Parlamento, penalizado por uma ausência do poder de agenda presidencial.

Quando se trata da atitude paroquial dos parlamentares, no sentido de que os deputados federais têm uma preocupação demasiada com sua imagem pessoal, favorecendo políticas locais e clientelistas com a finalidade de formarem uma maior base eleitoral, pressupõe-se que os citados políticos devem conseguir identificar seu eleitorado, sua *constituency eleitoral* (Santos, 2007, 39).

Entretanto, tal premissa não se sustenta, porque os deputados federais brasileiros não conhecem seu eleitorado e, sendo assim, não possuem uma base eleitoral definida, não havendo como presumir que aquela ação clientelista e local será dirigida a seus eleitores. Conclui-se que o deputado federal não identifica a sua *constituency eleitoral* por três motivos: (i) número de deputados eleitos com seus votos próprios é ínfimo; (ii) transferência de votos dos candidatos derrotados é imensa; (iii) transferência de votos intrapartidos e, além disso, entre partidos é enorme (Santos, 2007, 42). Constata-se

que na eleição de 2014 para o cargo de deputado federal, apenas 36 dos 513 parlamentares foram eleitos com votos próprios, ou seja, atingiram com suas próprias votações o coeficiente eleitoral, o que demonstra, mais uma vez, a ausência de identificação de seu eleitorado (Eleitos..., 2016).

O poder de agenda, em virtude do caráter social e programático da Constituição Federal, atribui diversos deveres ao Estado, tornando-se necessário que o Poder Executivo tenha espaço para tomada de decisões, ditar as políticas públicas, interferir na economia e abarcar, minimamente, os anseios dos cidadãos. Entretanto, os críticos ao presidencialismo de coalizão sustentam que não há poder de agenda nas mãos do presidente da República. Conclui-se que o sistema de governo brasileiro é travado, ou seja, está ausente a governabilidade necessária.

São utilizados dois indicadores principais para analisar o poder de agenda do presidente da República no sentido de se verificar se há por sua parte um direcionamento das decisões tomadas pelo Estado. O primeiro é a taxa de sucesso de suas iniciativas legislativas, e o segundo é a taxa de dominância que os projetos de sua iniciativa possuem sobre a produção legal do Brasil (Limongi, 2006, 21).

Os países que adotam um modelo parlamentarista apresentam tanto a taxa de sucesso quanto a taxa de dominância na casa dos 90%. O governo inglês, entre 1971 e 1982, teve uma taxa de sucesso entre 92% e 93%, enquanto sua taxa de dominância ficou entre 83% e 84%, dados que são repetidos em diversos outros países parlamentaristas. Todavia, cumpre ressaltar que há exceções, a exemplo da Itália e principalmente de Portugal, que apresentam taxas bem mais baixas de dominância e sucesso<sup>6</sup>.

---

6. “Um outro exemplo: a Dinamarca. No primeiro período coberto pelo levantamento, as taxas de sucesso e dominância foram respectivamente 88% e 97%. A Finlândia, país que, como o Brasil, adota a representação proporcional com lista aberta, registra valores altos em ambos os quesitos nos dois períodos: 84% tanto de sucesso quanto de hegemonia entre 1971 e 1976, subindo para 88% e 99% respectivamente no segundo período.

Os exemplos podem ser multiplicados. Contudo, registra-se, há países parlamentaristas incluídos na pesquisa que mostram comportamento atípico. Dois casos chamam a atenção, incluídos apenas na segunda edição: Portugal (13,7% e 39,9%) e Itália (51,3% e 69,9%)” (Limongi, 2006, 22).

O Brasil passou por momentos distintos. No interregno entre 1949 e 1964, a taxa de sucesso dos projetos enviados pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo foi de 29,5%, sendo então o presidente Vargas o mais bem sucedido da época, com uma taxa de 45%. Quanto à taxa de dominância do mesmo presidente sobre as leis criadas no Brasil naquela época, o Poder Executivo foi o órgão iniciador de 39% delas, o que também é significativamente abaixo da média dos países parlamentaristas (Limongi, 2006, 23).

Contudo, os dados pós-promulgação da Constituição Federal, considerados até o ano de 2006, apresentam uma realidade mais promissora. A taxa de sucesso do Poder Executivo é de 70,7%, potencializada pelo fato de que a taxa só considera as leis aprovadas durante a gestão do respectivo presidente. A taxa de dominância é ainda maior, cerca de 85,6% (Limongi e Figueiredo, 2009).

Portanto, a taxa de sucesso e de dominância do Poder Executivo, em referência às leis que são produzidas no Brasil, equipara-se às taxas dos países parlamentaristas europeus, demonstrando que há, sim, um poder de agenda sob o controle do presidente da República para impor as políticas públicas que entender como necessárias e acomodar, mesmo que parcialmente, os deveres previstos na Constituição Federal. Resta saber, assim, o motivo dessa alteração no poder de agenda e os mecanismos que estão presentes no sistema brasileiro que permitem ao presidente obter as mencionadas taxas.

### ***Mecanismos que permitem o controle da agenda pelo presidente da República: líderes partidários, medida provisória e requerimentos de urgência***

Os dados comprovam que o presidente da República possui uma alta taxa de sucesso em relação aos projetos que envia ao Poder Legislativo, assim como possui a iniciativa da maioria das leis que são criadas no Brasil. Apresenta-se, então, os instrumentos constitucionais e regimentais que permitem ao presidente o controle do rumo das políticas públicas.

A medida provisória é o primeiro senão o mais importante instrumento de controle que possui o presidente da República. Define-se medida provisória como um ato normativo e provisório, de iniciativa do presidente da República, que nada mais é do que

um projeto de lei com eficácia antecipada (Amaral Júnior, 2004, 45), prevista no artigo 62 da Constituição Federal<sup>7</sup>.

A origem da medida provisória advém de um instrumento previsto na Constituição Federal de 1967, chamado decreto-lei, previsto em seu artigo 58, que estipulava a possibilidade de o presidente da República editar decretos-leis nos casos de urgência ou relevante interesse público<sup>8</sup>. No caso do decreto-lei, este já entrava em vigor com a sua publicação, tendo o Congresso um prazo de sessenta dias para sua apreciação; findo, era automaticamente aprovado o decreto por decurso de prazo, além de não se aceitarem emendas a ele (Limongi e Figueiredo, 2009).

A medida provisória (MP), em sua primeira versão criada juntamente com a Constituição de 1988, não possuía qualquer tipo de restrição material ao seu uso além dos requisitos de relevância e urgência. Após seu envio pelo presidente da República ao Congresso Nacional, este deveria aprová-la em até trinta dias, sob pena de perder sua eficácia. Ademais, os parlamentares entenderam que a medida deveria ser analisada diretamente pelo plenário do Congresso Nacional, em sessão conjunta e sem passar por qualquer comissão, e que não era possível emendá-la, permitindo-se posterior rejeição apenas de parte da MP (Almeida, 2014, 9-10).

A Resolução 17/1989 (Brasil, 1989), da Câmara dos Deputados, foi a primeira regulamentação da MP, determinando sua análise por uma Comissão Parlamentar Mista, que emitiria um parecer sobre a sua admissibilidade e seu mérito, permitindo-se emendas parlamentares, além da possibilidade de reedição da medida provisória caso não houvesse sua apreciação no prazo de 30 dias. Muito depois, em razão da continuada reedição de medidas provisórias, o Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional 32, que vedou então sua reedição continuada, mas dilatou o prazo total de tramitação da medida de 30 para 120 dias, além de ocorrer o trancamento da pauta do Poder Legislativo, caso a MP não fosse apreciada. Cumpre

---

7. “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” (Brasil, 1988).

8. “Art 58 – O Presidente da República, em casos de urgência ou de interesse público relevante, e desde que não resulte aumento de despesa, poderá expedir decretos com força de lei sobre as seguintes matérias: [...]” (Brasil 1967).

destacar que a Emenda Constitucional também proibiu que um rol de matérias pudesse ser tratado por meio de MP (Almeida, 2014, 10-1).

Comparando as medidas provisórias aos projetos de lei, não há uma grande diferenciação no tocante às regras de deliberação em plenário, já que os dois devem ser aprovados por maioria de deputados federais e senadores, além de ambos poderem ser emendados. Todavia, a medida provisória tem força imediata de lei e o seu processo legislativo exclui as comissões permanentes, garantindo, assim, maior eficácia à política pública e diminuição da quantidade de negociações entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo (Almeida, 2014, 12).

Houve um uso massificado de medidas provisórias por parte do Poder Executivo para aprovação das matérias de seu interesse, o que gerou dificuldade aos presidentes das Casas Legislativas de ordenarem uma pauta de trabalhos, já que a pauta poderia ficar trancada por meses em razão da prioridade legal de votação das MP. As medidas trancavam a pauta de votação do Poder Legislativo, ou seja, o Poder Legislativo só poderia retomar sua votação normal após a análise das MP.

Para preservar um mínimo de autonomia, o então presidente da Câmara dos Deputados interpretou que o sobrestamento das deliberações legislativas só se aplicaria aos projetos de lei ordinária. Tudo que não fosse lei ordinária poderia ser votado normalmente pelo Poder Legislativo. Foi impetrado mandado de segurança no Supremo Tribunal Federal, tombado sob o nº 27.931 (Brasil, 2016), no qual a Corte Suprema referendou a decisão do presidente da Câmara, entendendo que a MP não poderia servir de usurpação do poder de legislar próprio do Congresso Nacional, decidindo que o uso desenfreado e o trancamento da pauta das Casas Legislativas impunham uma agenda única do presidente da República, o que afetaria o sistema de freios e contrapesos e a própria separação dos poderes<sup>9</sup>, demonstrando-se a força de agenda que o Poder Executivo adquire com a possibilidade de utilização das medidas provisórias.

---

9. “Eventuais dificuldades de ordem política – *exceto* quando *verdadeiramente* presentes *razões constitucionais* de urgência, necessidade e relevância material – *não podem justificar* a utilização de medidas provisórias, sob pena de o Executivo, além de apropriar-se, ilegitimamente, da mais relevante função institucional que pertence ao Congresso Nacional, converte-se em instância hegemônica de poder

O segundo instrumento a serviço do presidente da República são os chamados pedidos de urgência, que servem para acelerar o trâmite dos projetos de lei no Congresso Nacional. O primeiro pedido é o de urgência constitucional, previsto no artigo 164 da Constituição Federal<sup>10</sup>, no qual o presidente da República pede que determinado projeto seja apreciado diretamente no Plenário da respectiva Casa Legislativa competente. O segundo é o pedido de urgência, previsto no artigo 151 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados<sup>11</sup>, que pode ser requerido pelos membros das Comissões, líderes ou próprios deputados federais, cada qual com sua quantidade respectiva, o que leva a matéria para apreciação em Plenário. O terceiro é o chamado urgência urgentíssima, previsto no artigo 155 do Regimento Interno da Câmara<sup>12</sup>, o qual além de remeter à matéria ao Plenário, já a inclui na ordem do dia. Todos esses procedimentos encurtam o trâmite e o prazo de duração dos projetos de lei, facilitando, mais uma vez, o controle da agenda pelo chefe do Poder Executivo.

---

no âmbito da comunidade estatal, afetando, desse modo, com grave prejuízo para o regime das liberdades públicas e sérios reflexos sobre o sistema de *checks and balances*, a relação de equilíbrio que necessariamente deve existir entre os Poderes da República.

[...] em ordem a neutralizar ensaios de centralização orgânica capazes de submeter, ilegitimamente, o Parlamento à vontade unipessoal do Presidente da República, cuja hegemonia no processo legislativo tende, cada vez mais, a inibir o poder de agenda do Legislativo, degradando-o, enquanto instituição essencial ao regime democrático, à condição de aparelho estatal inteiramente subordinado aos desígnios do Executivo, precisamente em decorrência da prática imoderada do poder de editar medidas provisórias” (Brasil, 2016).

10. “Art. 64. A discussão e votação dos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores terão início na Câmara dos Deputados.

§ 1º - O Presidente da República poderá solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa” (Brasil, 1988).

11. “Art. 151. Quanto à natureza de sua tramitação podem ser: I – urgentes as proposições: [...]” (Brasil, 1989).

12. “Art. 155. Poderá ser incluída automaticamente na Ordem do Dia para discussão e votação imediata, ainda que iniciada a sessão em que for apresentada, proposição que verse sobre matéria de relevante e inadiável interesse nacional, a requerimento da maioria absoluta da composição da Câmara, ou de Líderes que representem esse número, aprovado pela maioria absoluta dos Deputados, sem a restrição contida no § 2º do artigo antecedente” (Brasil, 1989)

Por fim, o último instrumento de controle do presidente da República se consubstancia na figura do líder partidário na Câmara dos Deputados. Cada partido, bloco partidário, grupo da maioria e grupo da minoria elegem deputados como seus líderes para representá-los nas mais diversas ocasiões. Os escolhidos compõem o colégio de líderes, que é considerado um órgão auxiliar da Mesa Diretora da Casa.

Os líderes participam da elaboração da agenda dos projetos que serão debatidos em plenário, além de decidirem, em conjunto com a Mesa Diretora e com o presidente da Casa, os ritos e procedimentos das votações mais importantes. Ademais, são os líderes que representam sua bancada na maioria das votações em Plenário, podendo também utilizar as já mencionadas medidas de urgência, esvaziando o trabalho das Comissões e diminuindo a importância individual do parlamentar (Limongi e Figueiredo, 2009, 26-7).

Portanto, a medida provisória, o pedido de urgência e a figura do líder partidário fazem com que o presidente da República tenha um largo controle do poder de agenda no presidencialismo de coalizão. No primeiro caso, por ter uma forma de iniciativa legislativa que lhe proporciona uma rápida tramitação das matérias de seu interesse, além de lhe dar poderes para editar leis de eficácia imediata; no segundo caso, por poder escolher os projetos de leis que lhe interessam, tramitando por um regime privilegiado; e no terceiro caso, por fazer a composição com os líderes partidários, que são os efetivos responsáveis pela aprovação ou não das matérias em debate. Cumpre analisar, no próximo item, o custo que o sistema brasileiro cobra para que sejam feitas as alianças políticas necessárias para tamanho poder de agenda.

### ***O custo desproporcional do presidencialismo de coalizão brasileiro***

Verifica-se que existem no sistema de governo brasileiro mecanismos que permitem um controle da elaboração e criação das leis por parte do Poder Executivo, permitindo-lhe a escolha das políticas públicas que o Governo pretende abordar, assim como as reformas que pretende executar, aproximando o sistema de governo brasileiro, em números, do sistema parlamentar. Todavia, tal modelo tem um alto custo.

Nas eleições de 2014, foram eleitos, no Brasil, deputados federais de 28 partidos diferentes, número esse bastante superior aos 22

partidos que possuíam representantes na Câmara dos Deputados antes de tais eleições (Congresso em Foco, 2014). Há uma comprovada fragmentação partidária no país, o que força o presidente da República ao diálogo com diversos atores diferentes, provenientes de diversos partidos.

O sistema de governo parlamentarista se baseia na formação de uma maioria parlamentar que, após deliberação em conjunto, forma o Governo que irá comandar o país. No sistema de presidencialismo de coalizão, conforme já visto anteriormente, vence-se as eleições para, posteriormente, complementar-se a coalizão que irá governar nosso país. A alteração dessa ordem de acontecimentos dos fatos causa uma grande diferença, pois no primeiro sistema há uma sinergia anterior que define o programa que irá servir de base para o governo, enquanto no segundo caso a sinergia não é espontânea; pelo contrário, precisa ser estimulada por fatores externos (Amaral Júnior, 2009, 134).

Em razão da centralização dos poderes nas mãos do Poder Executivo, dos instrumentos de regime de tramitação das matérias e da quantidade enorme de partidos, conforme já visto, a atratividade exercida pelo Poder Executivo diminui significativamente a força de uma eventual oposição, notadamente em razão da facilidade de cooptação dos partidos, em sua grande maioria fracos, por parte de quem está no Governo. Essa situação exacerba a disputa por cargos e espaços na própria administração pública e alimenta a competição entre os agentes da base governista, podendo-se afirmar que se torna pífio o papel da oposição no Brasil, o que ofende o princípio da separação dos poderes (Victor, 2015, 136).

A alta fragmentação partidária traz um benefício e um prejuízo ao Poder Executivo. É benéfico por proporcionar uma variedade de possíveis aliados, permitindo um poder de manobra ao governante. Por outro lado, faz com que as alianças realizadas sejam frágeis, pois não decorrem de uma sinergia anterior à formação do governo, como já dito (Victor, 2015, 139).

Pode-se dizer que o presidencialismo de coalizão é um sistema caracterizado pela instabilidade e alto risco, e cuja sustentação baseia-se, quase exclusivamente, no desempenho corrente do governo e na sua disposição de respeitar estritamente os pontos ideológicos ou programáticos considerados inegociáveis, os quais nem sempre são explícitos e coerentemente fixados na fase de formação da coalizão (Abranches, 1988, 27).

A principal consequência institucional de falhas de coordenação, gestão ou equilíbrio (ainda que dinâmico) da governança nesse regime é o risco de fragmentação, que leva à paralisia decisória e falhas continuadas de desempenho, com danos ao apoio social do governo, em primeiro lugar, e à legitimidade do próprio regime de governança, em última instância. E ao risco de polarização radicalizada – provavelmente pela via da agregação de dissidências da coalizão majoritária, que se soma à oposição e do crescimento dessa ala – se segue o empate, a radicalização e o impasse. A paralisia legislativa é resultante de um impasse mais profundo na correlação sociopolítica de forças, e a ameaça é de ruptura institucional (Abranches, 1988, 13).

É evidente que o presidencialismo de coalizão se sujeita à permanente instabilidade entre Legislativo e Executivo. O presidente da República torna-se refém do Congresso e, historicamente, demonstrando ser incapaz de manter a base de apoio legislativo, é consequência quase certa o seu impeachment, assim como ocorreu nos governos de Fernando Collor (1992) e Dilma Rousseff (2016).

A democracia<sup>13</sup>, no plano político, que é a máxima identificação dos governantes e dos governados, implica estatuto do poder. Um estatuto tal que os governantes sejam a imagem dos governados (Ferreira Filho, 1996, 99). A representação política é (ou pelo menos deveria ser) o processo por meio do qual a influência de toda a cidadania, ou parte dela, sobre a ação governamental se exerce, com aprovação expressa de um indivíduo e em seu nome, por meio de um pequeno número de pessoas, tendo efeitos obrigatórios para os representados (Friedrich, 1975, 16).

O vulgarmente chamado “loteamento da máquina pública”, ocorrido no presidencialismo de coalizão, leva a República a um estado de coisas – no sentido de um conflito de interesses – e gera, por vezes, o não atendimento dos anseios da sociedade, bem como uma baixa representatividade das minorias, não inseridas nos grupos partidários que compõem a base por ter poder de voto nas casas do Legislativo. Isso vai de encontro à ideia de democracia consociativa, arranjo institucional que tem por objetivo impedir a formação e/ou exercício desabrido do poder por majorias compactas

---

13. Ou poliarquia, conforme conceito elaborado por Dahl (1997), ao dizer que as poliarquias são regimes em que a disputa pelo poder é alta e a participação política é ampla.

(Lamounier, 1991, 22). A participação de grupos minoritários na tomada de decisão é indispensável para a configuração da democracia (Salgado, 2010, 146).

O presidencialismo de coalizão estimula a cultura do alinhamento político de que a melhor estratégia para a obtenção de recursos orçamentários – controlados pelo Executivo e visando retornos nas suas bases eleitorais – é votar disciplinadamente com a base governista (Figueiredo e Limongi, 2001, 23), ainda que suas próprias ideologias diverjam dos interesses em jogo, sendo que fatores como o tamanho da bancada parlamentar e do interesse específico do poder executivo pesam no poder de influência do Legislativo sobre o governo, subvertendo a função administrativa pública a mecanismos clientelistas (Limongi, 2006).

As referidas instabilidade e baixa representatividade ocasionam certo descrédito do setor político perante a população, conforme atestado por estudo periódico realizado pelo IBOPE Inteligência (2018), que apontou que as pessoas, instituições e institutos com maior descrédito para o povo brasileiro são todos voltados ao setor político, como “governo da cidade onde mora” (34 pontos), “eleições, sistema eleitoral” (33 pontos), “governo federal” (25 pontos), “Congresso Nacional” (18 pontos), “partidos políticos” (16 pontos) e “presidente da República” (13 pontos), em um sistema com 100 pontos como classificação máxima possível.

É de fácil verificação que a crescente falta de confiança da população em seus governantes tem ocasionado, juntamente com outros fatores, um proporcional aumento da judicialização da política e da politização do Judiciário, o que representa uma saída para o impasse por meio de medidas externas aos poderes constituídos pelo voto popular, ou seja, por intermédio do Judiciário ocupando o espaço decisório do mundo político (Avritzer, 2016, 117-8).

A população passa a enxergar os juízes como solucionadores das mazelas sociais decorrentes, por vezes, de instabilidades políticas e ausência de atendimento aos anseios populares. Transmuta-se o Judiciário da função intermediadora e estabilizadora, de fiscalização e controle jurisdicional, como contrapeso democrático, para elemento do próprio sistema político (Avritzer, 2016).

A sociedade passa a se identificar muito menos com os parlamentares e cada vez mais com os julgadores, verdadeiros “guardiões das promessas” (Garapon, 2001, 23-53), traduzindo-se a via

judicial em instrumento mais dinâmico na ordem social, tendente a ser convocado a posicionar-se nas questões sociais e, assim, a expandir sua participação legal sob as esferas sociais, remodelando o papel do direito na sociedade (Aguiar, 2007, 154).

A expansão do Judiciário, com maior sensibilidade às expectativas sociais do que os próprios mecanismos destinados à tomada de decisões coletivas, vem sendo reiteradamente reafirmado pelo próprio Supremo Tribunal Federal, em recentes julgados envolvendo cotas em universidades, uniões homoafetivas, células tronco, aborto de anencéfalos e embriões.

O aumento da intervenção judicial na área política fragiliza nossa democracia, inclusive com risco de um movimento de “desdemocratização” (Tilly, 2013). É problemática e arriscada qualquer alternativa aos dilemas democráticos que não ocorram em meio aos poderes constituídos pelo voto popular (Avritzer, 2016, 132).

Portanto, o sistema de governo presidencialista de coalizão não é deficiente porque impede o Poder Executivo de ditar as políticas públicas; o problema está em sua própria formação. Deve haver uma mudança no sistema brasileiro para permitir que o governo seja formado com base, ainda que apenas em parte, fundamentada em uma “cartilha” programática.

## **Conclusão**

O sistema de governo brasileiro pode ser definido como presidencialismo de coalizão, diferente do presidencialismo tradicional, em razão da união de eleição com voto proporcional, multipartidarismo, coligações partidárias e organização do Poder Executivo com base em grandes coalizões.

Apesar de o sistema presidencial clássico dificultar a imposição de uma agenda ao presidente da República, o presidencialismo de coalizão nos apresenta dados de taxa de sucesso das leis de iniciativa do Poder Executivo e também de uma taxa de dominância das leis criadas pelo Poder Executivo, em decorrência das leis criadas por outros agentes, aproximadas das taxas dos sistemas parlamentares. Isso demonstra que o chefe do Poder Executivo possui espaço para impor suas políticas públicas e realizar as reformas que entender como necessárias, desde que formada a efetiva base legislativa para tanto.

Os mecanismos constitucionais e regimentais presentes no sistema brasileiro é que outorgam tais condições ao Poder Executivo. O primeiro deles é a medida provisória (MP), que permite ao presidente da República editar uma lei de eficácia imediata, que só posteriormente será aprovada pelo Congresso Nacional, possuindo um trâmite especial. O segundo são os pedidos de urgência, que retiram projetos das Comissões temáticas e os remetem diretamente ao plenário, podendo inclusive entrar diretamente na ordem do dia, facilitando a tramitação dos projetos de lei de interesse do Poder Executivo. Por fim, há a função dos líderes partidários, que representam os deputados federais nas decisões mais importantes a serem tomadas pela Câmara, além de votarem proporcionalmente ao tamanho da sua bancada, esvaziando o papel das Comissões do Parlamento e enfraquecendo a figura individual do parlamentar – o que permite ao presidente ter maior controle da agenda do Poder Legislativo.

Todavia, apesar de ser comprovada a governabilidade do sistema, o presidencialismo de coalizão cobra um preço alto. No sistema parlamentar se unem os parlamentares e se decide a plataforma e as diretrizes de Governo, para posteriormente se indicarem os respectivos membros. No nosso sistema, ganha-se a eleição para posteriormente indicar os membros que formarão o Governo – com exceção do presidente da República que foi eleito –, o que torna a aliança frágil e insustentável diante de qualquer crise.

A partir da não existência de sinergia do grupo que forma o Governo, desvia-se a visão do país para o individualismo de cada agente, promovendo-se o não atendimento aos anseios populares, o aumento do descrédito da classe política perante a população e a conseqüente expansão da judicialização da política, bem como politização do Judiciário.

Portanto, demonstra-se que o sistema presidencialista de coalizão funciona, é governável, mas cobra o alto custo da crise e da desorganização, restando a alternativa de modificá-lo. Identifica-se, assim, as origens e deficiências do presidencialismo de coalizão.

## Referências

- ABRANCHES, S. H. H. (1988). Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Revista de Ciências Sociais*. vol. 31, n. 1, p. 5-34.

- AGUIAR, T. F. (2007). A judicialização da política ou o rearranjo da democracia liberal. *Ponto-e-Vírgula*, vol. 2, p. 142-159.
- ALMEIDA, A. (2014). *Informação, delegação e processo legislativo: a política das medidas provisórias*. Rio de Janeiro: Ipea.
- AMARAL JÚNIOR, J. L. (2004). *Medida provisória e a sua conversão em lei: a Emenda Constitucional n. 32 e o papel do Congresso Nacional*. São Paulo: Revista dos Tribunais.
- \_\_\_\_\_. (2009). 20 anos da Constituição brasileira de 1988: a Constituição foi capaz de limitar o poder? In: MORAES, A. *Os 20 anos da Constituição da República Federativa do Brasil*. São Paulo: Atlas.
- AVRITZER, L. (2016). *Impasses da democracia no Brasil*. 1. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- BRASIL. (1967). *Constituição brasileira de 1967*. Disponível em: [https://bit.ly/1yLjafG]. Acesso em 26 ago. 2016.
- \_\_\_\_\_. (1988). *Constituição da república federativa de 1988*. Disponível em: [https://bit.ly/2SiTiWM]. Acesso em 26 ago. 2017.
- \_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. (1989). *Resolução nº 17, de 1989*. Disponível em: [https://bit.ly/30uwHt4]. Acesso em 26 ago. 2016.
- \_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. (2016). *Mandado de segurança 27.931 Distrito Federal*. Disponível em: [https://bit.ly/2Sc1xUk]. Acesso em 26 ago. 2016.
- CONGRESSO em foco. (2014). *A nova composição da Câmara dos Deputados*. Disponível em: [https://bit.ly/2JDYqR9]. Acesso em 22 ago. 2016.
- DALLARI, D. A. (2010). *Elementos de teoria geral do Estado*. São Paulo: Saraiva.
- DAHL, R. *Poliarquia*. São Paulo: EESC, 1997.
- ELEITOS pelo povo? (2016). Disponível em: [https://bit.ly/30F7Xyz]. Acesso em 24 ago. 2016.
- FERREIRA FILHO, M. G. (1993). *O parlamentarismo*. São Paulo: Saraiva.
- \_\_\_\_\_. (1995). *Constituição e governabilidade: ensaio sobre a (in)governabilidade brasileira*. São Paulo: Saraiva.
- \_\_\_\_\_. (1966). Os partidos políticos nas constituições democráticas. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, vol. 26, p. 99.
- FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. (2001). *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- FRIEDRICH, C. J. (1975). *Gobierno constitucional y democracia*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos.
- GARAPON, A. (2001). *O juiz e a democracia: o guardião das promessas*. Rio de Janeiro: Revan.
- IBOPE Inteligência. (2018). *Índice de confiança social 2018*. Disponível em: [https://bit.ly/2zh5iQf]. Acesso em 06 maio 2019.

- 
- LAMOUNIER, B. (1991). Parlamentarismo, sistema eleitoral e governabilidade. *Nova Economia*, vol. 2, n. 2, p. 9-25.
- LIMONGI, F. (2006). A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. *Novos Estudos – CEBRAP*, vol. 76, p. 17-41.
- LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. (2009). Poder de agenda e políticas substantivas. In: INÁCIO, M.; RENNÓ, L. *Legislativo brasileiro em perspectiva comparada*. Belo Horizonte: UFMG.
- MENEZES, A. 1999. *Teoria geral do Estado*. Rio de Janeiro: Forense.
- NOVAIS, J. R. (2007). *Semipresidencialismo: teoria do sistema de governo semipresidencial*. vol. 1. Coimbra: Almedina.
- SALGADO, E. D. (2010). *Princípios constitucionais eleitorais*. Belo Horizonte: Fórum.
- SANTOS, F. (2007). *O poder legislativo no presidencialismo de coalizão*. São Paulo: Malheiros.
- TILLY, C. (2013). *Democracia*. Petrópolis: Vozes.
- VICTOR, S. A. F. (2015). *Presidencialismo de coalizão: exame do atual sistema de governo brasileiro*. São Paulo: Saraiva.