

Presidencialismo de Coalizão e Responsividade Legislativa: tensões entre governabilidade e representação de interesses sociais

DOI: #####

Simone Braghin¹

Resumo: Este artigo examina a tensão fundamental entre governabilidade e responsividade legislativa no presidencialismo de coalizão brasileiro. Através de análise integrada de estudos legislativos brasileiros e teoria comparativa internacional, argumentamos que os mecanismos que garantem governabilidade em contexto multipartidário podem comprometer a responsividade a interesses sociais difusos e de minorias sociais. No contexto brasileiro pós-1988, essa dinâmica manifesta-se na aprovação de legislação que beneficia partidos e legisladores, mas frequentemente falha em proteger direitos de grupos vulneráveis. Concluímos que essa tensão é estrutural ao sistema, gerando pressão por judicialização de demandas sociais e comprometendo a legitimidade democrática. geração; (d) criar um ambiente inclusivo que celebre a diversidade etária em diferentes ocasiões; (e) adotar políticas antidiscriminação; e (f) promover diversidade etária nas contratações e nas escolhas das chefias. O Senado Federal tem demonstrado um compromisso crescente com a promoção da diversidade, equidade e inclusão (DEI) em seu ambiente de trabalho, mas os resultados demonstram que é necessária uma comunicação interna mais eficaz voltada ao público 50+. Algumas sugestões de melho-

1 Doutoranda em Ciência Política, mestra em Sociologia e bacharela em Ciências Sociais pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar); especialista em Direitos Humanos e Estudos Críticos do Direito pelo Conselho Latino-Americano de Ciências Sociais (Clacso). Pesquisadora do Núcleo de Sociologia Econômica e das Finanças (Nesefi) da UFSCar. Currículo: <http://lattes.cnpq.br/6021076901392006>. Contato: simone@estudante.ufscar.br.

ria são apontadas no artigo. O tema do estudo é relevante e atual tanto para a sociedade quanto para o campo organizacional, podendo contribuir para reflexões e aplicações em outras instituições.

Palavras-chave: Presidencialismo de coalizão. Responsividade legislativa. Governabilidade. Coalizões governamentais. Direitos humanos.

1 – Introdução

O presidencialismo de coalizão brasileiro garante governabilidade; mas a que custo para a representação de interesses sociais? Essa questão central orienta a discussão que se segue nas próximas páginas. Reconhecendo que a democracia brasileira enfrenta um dilema institucional fundamental, como coordenar múltiplos atores políticos sem sacrificar a responsividade legislativa? A complexidade do sistema político nacional, como é o nosso, marcado por uma fragmentação partidária acentuada, exige do Executivo constante negociação e formação de alianças para a aprovação de sua agenda, o que, por sua vez, gera custos e compromissos que podem desviar o foco da representação de demandas sociais mais amplas.

A Constituição de 1988 representou ruptura significativa com o regime anterior, estabelecendo novo desenho institucional democrático. Contudo, a transição para uma forma de democracia presidencialista multipartidária criou desafios estruturais de coordenação entre Executivo e Legislativo que não foram plenamente antecipados pelos constituintes. A fragmentação partidária, por exemplo, exigiu o desenvolvimento de mecanismos informais e formais de negociação, e esses se consolidaram como “presidencialismo de coalizão” (Abranches, 1988). Embora tenha permitido a estabilidade democrática, a coalizão partidária em torno do Executivo, visando a governabilidade, trouxe consigo uma série de dilemas sobre a eficácia da representação e a qualidade da produção legislativa.

O presidencialismo de coalizão resolve o problema de governabilidade através de mecanismos que, paradoxalmente, podem comprometer a responsividade legislativa. A formação de coalizões exige concessões (tais como emendas parlamentares, ministérios, poder de agenda) que beneficiam partidos e legisladores, mas não necessariamente interesses sociais difusos ou grupos vulneráveis. Essa tensão entre eficiência governamental e representação democrática é o tema central deste artigo. A necessidade de construir maiorias legislativas leva o Executivo a negociar com partidos que, muitas vezes, priorizam interesses particularistas ou regionais em detrimento de políticas de alcance nacional ou de proteção a minorias sociais.

Compreender essa tensão é fundamental para avaliar a legitimidade democrática do sistema político brasileiro. Se o Legislativo não responde adequadamente às demandas sociais, tendem a aumentar as pressões por judicialização de políticas públicas, deslocando decisões dos *policy makers* para o Judiciário. Além disso, a qualidade das leis aprovadas em contexto de coalizão pode ser comprometida, afetando especialmente grupos que dependem de proteção legislativa de direitos. E isso também pode levar a uma judicialização da política por inconstitucionalidade ou descumprimento de preceitos legais. A ausência de um canal legislativo eficaz para a representação de certos interesses pode, assim, minar a confiança nas instituições democráticas, comprometer a eficácia e efetividade das instituições e exacerbar desigualdades sociais.

Organizamos este artigo em três partes complementares. A primeira examina dinâmicas específicas do presidencialismo de coalizão brasileiro, analisando como o sistema funciona, quais são seus custos e quem se beneficia deste modelo de governabilidade. A segunda parte apresenta modelos teóricos comparativos que ajudam a entender comportamento legislativo em diferentes contextos institucionais. A síntese que se segue, na terceira parte, integra essas perspectivas teóricas, identificando implicações para a responsividade legislativa e a proteção de direitos humanos e discutindo as possibilidades e limites de reformas institucionais.

2 – ESTUDOS LEGISLATIVOS NO BRASIL

2.1 *Presidencialismo de coalizão: breve gênese conceitual*

O conceito de presidencialismo de coalizão foi formulado por Sérgio Abranches em artigo publicado em 1988, na *Dados: Revista de Ciências Sociais*, sob o título “Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro”. Naquele momento, o Brasil atravessava a turbulência da redemocratização, e o cientista político buscava nomear e compreender uma configuração institucional que não encontrava equivalente preciso nas experiências democráticas comparadas. A singularidade que Abranches (1988) identificava não era derivada nem do presidencialismo em si nem do multipartidarismo isoladamente, nem sequer da representação proporcional. Residia, antes, na combinação simultânea de todos esses elementos com a necessidade estrutural de o Executivo constituir o seu gabinete por meio de grandes coalizões entre partidos políticos.

O ponto de partida analítico de Abranches (1988) era a heterogeneidade estrutural da sociedade brasileira: uma formação social marcada por profundos desequilíbrios econômicos, sociais e regionais, da qual resultava uma pluralidade de interesses competitivos e fragmentados que pressionavam simultaneamente o Estado. Esse quadro tornava improvável que qualquer partido isolado pudesse aglutinar, por si só, a diversidade de demandas sociais em disputa. Daí decorria o imperativo das alianças: não como escolha contingente dos atores, mas como resposta institucional à heterogeneidade estrutural do País. Nesse sentido, o presidencialismo de coalizão não seria um desvio ou uma anomalia do sistema, mas a expressão política de uma sociedade plural e desigual que exigia representação ampla para garantir governabilidade.

A dinâmica concreta do modelo organiza-se em torno de dois eixos articulados: o eixo partidário e o eixo regional (estadual). A formação das coalizões governamentais não obedece apenas ao cálculo de cadeiras no Legislativo, como supunham os modelos

clássicos da teoria das coalizões de inspiração europeia, mas incorpora também as pressões das lideranças estaduais e a lógica federativa, que atravessa o sistema político brasileiro. O resultado empírico, documentado por Abranches (1988) ao examinar a República de 1946, é que os governos brasileiros consistentemente constituíram coalizões mais amplas do que o estritamente necessário para obter maioria simples, distribuindo ministérios como moeda de construção e manutenção do apoio político. Esse padrão, longe de ser circunstancial, revelava-se recorrente o suficiente para sugerir uma lógica sistêmica.

A denominação cunhada por Abranches (1988), “presidencialismo de coalizão”, sintetiza a tensão constitutiva do arranjo: um Executivo eleito diretamente, dotado de poderes institucionais próprios e de mandato fixo, que não pode, contudo, prescindir da construção de alianças multipartidárias para governar. Essa tensão distingue o caso brasileiro tanto do “presidencialismo imperial” norte-americano, no qual o Executivo opera com maior autonomia em relação ao Legislativo, quanto dos regimes parlamentaristas europeus, nos quais a formação de coalizões é estruturalmente induzida pela responsabilidade do gabinete perante o parlamento. O Brasil combinava um Executivo forte com um Legislativo fragmentado, o que tornava o modelo inerentemente instável e dependente de negociação contínua, condição que Abranches qualificou como “dilema institucional”.

O dilema institucional brasileiro define-se pela necessidade de se encontrar um ordenamento institucional suficientemente eficiente para agregar e processar as pressões derivadas desse quadro heterogêneo, adquirindo, assim, bases mais sólidas para sua legitimidade, que o capacite (*sic*) a intervir de forma mais eficaz na redução das disparidades e na integração da ordem social. (Abranches, 1988, p. 7-8).

O impacto do artigo de 1988 foi duradouro e multidimensional. Por um lado, forneceu uma categoria analítica que estruturou décadas de debate nos estudos legislativos brasileiros, orientando tanto diagnósticos críticos quanto defesas pragmáticas do sistema. Por outro, suscitou revisões e disputas concei-

tuais que enriqueceram o campo: pesquisadores posteriores questionaram, por exemplo, se o presidencialismo de coalizão seria um fenômeno tipicamente brasileiro ou se descreveria uma lógica mais ampla dos regimes presidencialistas multipartidários latino-americanos. Esse debate, embora relevante, não diminui o caráter pioneiro e estruturante da formulação original. Conforme afirmam Couto, Soares e Livramento (2021), o próprio Abranches revisitou o conceito décadas depois, incorporando novas dimensões analíticas, como a composição bica-meral das coalizões e a trajetória dos gastos orçamentários ao longo dos diferentes governos. O conceito, portanto, não se cristalizou: permaneceu um ponto de partida vivo, continuamente tensionado pela realidade que buscava nomear.

2.2 Fundações do campo: da crise de 1964 à Constituição de 1988

A compreensão do presidencialismo de coalizão brasileiro exige retorno ao contexto histórico que o gerou. O regime militar de 1964 representou ruptura institucional profunda, criando estrutura política centralizada no Executivo. A crise que precedeu o golpe revelava fragilidades do sistema presidencialista multipartidário estabelecido em 1946, particularmente a dificuldade de coordenação entre Executivo e Legislativo em contexto de fragmentação partidária. Conforme Santos (2025), a instabilidade política e a ingovernabilidade foram elementos-chave na pavimentação do caminho para a intervenção militar, evidenciando uma falha crônica na articulação entre os poderes em um cenário de alta pluralidade partidária. O regime militar, embora tenha concentrado poder presidencial, não resolveu os problemas estruturais que o precederam, apenas os suprimiu temporariamente.

A transição democrática dos anos 1980 enfrentou uma questão crucial: como desenhar instituições que permitissem governabilidade sem reproduzir fragilidades da democracia anterior? O constituinte optou por manter o presidencialismo, mas em contexto de democracia multipartidária. Essa escolha refletiu um debate normativo intenso sobre qual sistema seria

mais apropriado para o Brasil: parlamentarismo ou presidencialismo. Ao discutir a agenda constituinte e a questão da difícil governabilidade, Couto (1997) aponta que a opção pelo presidencialismo, embora ancorada na tradição política brasileira, não veio acompanhada de mecanismos robustos para lidar com a fragmentação partidária que se esperava. Os constituintes decidiram pela manutenção do presidencialismo, reconhecendo sua legitimidade histórica, mas sem resolver completamente como coordenar múltiplos atores políticos em um cenário de alta pluralidade.

A nova Constituição estabeleceu poderes presidenciais significativos, incluindo a capacidade de iniciar legislação, o poder de veto sobre decisões legislativas e a autoridade para editar medidas provisórias (MPs) com força de lei. Simultaneamente, ela manteve um sistema eleitoral que produzia fragmentação partidária. Essa combinação criou um contexto em que o presidente necessita negociar com múltiplos partidos para aprovar leis e buscar ter governabilidade, gerando a necessidade de formação de coalizões. Mainwaring (1993), ao analisar a democracia presidencialista multipartidária no Brasil, argumenta que o presidencialismo de coalizão não foi uma escolha deliberada dos constituintes, mas um resultado não intencional de decisões institucionais que se consolidou na prática política, tornando-se o arranjo funcional para a governabilidade.

Conforme observamos, os estudos legislativos no Brasil acompanham essa trajetória institucional. Inicialmente, análises enfatizavam as fragilidades do sistema, questionando a viabilidade de uma democracia presidencialista multipartidária. Contudo, Limongi (2010) e outros pesquisadores que acompanham essa trajetória identificaram os mecanismos através dos quais o sistema funcionava, reconhecendo que o presidencialismo de coalizão não era simplesmente disfuncional, mas representava uma forma específica de coordenação política. Essa mudança de perspectiva reflete o amadurecimento do campo e a acumulação de evidência empírica sobre como o sistema realmente operava, passando de uma visão pessimista para uma análise mais pragmática dos arranjos institucionais brasileiros.

2.3 Mecanismos e dinâmicas do presidencialismo de coalizão

2.3.1 Poderes presidenciais e poder de agenda

O presidente brasileiro dispõe de poderes institucionais significativos que o distinguem de presidentes em outros sistemas presidencialistas. Entre esses poderes, estão a capacidade de iniciar legislação, o poder de veto sobre decisões legislativas e a autoridade para editar MPs com força de lei. Limongi (2008), ao analisar o Poder Executivo na Constituição de 1988, destacou que tais prerrogativas conferem ao presidente um controle substancial sobre a agenda legislativa, permitindo que ele estructure as escolhas disponíveis ao Congresso. Esse poder de agenda é fundamental para compreender como o presidencialismo de coalizão funciona na prática, pois permite ao Executivo ditar o ritmo e o conteúdo de grande parte da produção legislativa.

O poder de agenda presidencial não é absoluto, mas opera dentro de constrangimentos institucionais. O Congresso pode rejeitar propostas presidenciais, modificar projetos de lei e até mesmo derrubar vetos presidenciais. Contudo, a capacidade do presidente de estruturar a agenda legislativa confere uma vantagem significativa em negociações com os partidos. Figueiredo e Limongi (2006) demonstram que legisladores que desejam aprovar suas próprias propostas precisam negociar com o presidente, que controla o acesso à agenda. Essa dinâmica cria uma assimetria de poder que favorece o Executivo, tornando o apoio presidencial um recurso valioso para a tramitação de qualquer matéria.

A utilização do poder de agenda presidencial varia conforme o contexto político. Em períodos de maior coesão governamental, o presidente pode usar o poder de agenda para aprovar legislação prioritária. Em períodos de maior fragmentação ou conflito, o presidente pode usar o poder de agenda defensivamente, bloqueando propostas que considera prejudiciais. Pinheiro, Falconi e Vieira (2024), ao analisarem o poder de agenda e as taxas de dominância e de sucesso nas relações entre o Executivo e o Legislativo, mostram como a capacidade presidencial de pautar e influenciar a tramitação legislativa é um

instrumento central de governabilidade e permite que o presidente mantenha a iniciativa legislativa mesmo em contexto de fragmentação partidária, ao mesmo tempo em que sinaliza aos aliados a importância de seu apoio.

2.3.2 Medidas provisórias: delegação ou usurpação de poder?

As medidas provisórias (MPs) representam um instrumento particularmente controverso de poder presidencial. Formalmente, elas são atos legislativos editados pelo presidente em situações de relevância e urgência, com força de lei imediata. Contudo, sua utilização foi se expandindo significativamente além do que os constituintes originalmente imaginaram, tornando-se um instrumento rotineiro de legislação presidencial. Essa expansão levanta questões: até que ponto as MPs representam delegação legítima de poder legislativo ao presidente? E até que ponto representam usurpação de poder legislativo?

As respostas a essas questões dependem da perspectiva analítica. De um lado, argumenta-se que MPs permitem ao presidente responder rapidamente a situações de urgência, evitando a paralisia legislativa. Nessa perspectiva, a delegação de poder legislativo ao presidente é racional e permite a flexibilidade necessária à governança em contexto de fragmentação partidária. Ferreira (2018) explora como as MPs se inserem no redesenho do processo político decisório, funcionando como um mecanismo adaptativo para a governabilidade.

De outro lado, argumenta-se que a expansão de MPs representa uma erosão do Poder Legislativo, concentrando poder excessivo no Executivo e comprometendo a capacidade do Congresso de exercer sua função legislativa. Tauk (2019) questiona se existe algum espaço para mudanças na produção legislativa no presidencialismo de coalizão, sugerindo que o uso excessivo de MPs pode limitar a capacidade do Legislativo de deliberar e influenciar o conteúdo das leis. A prática política brasileira revela que MPs se tornaram um mecanismo central de legislação presidencial, frequentemente utilizado para questões que

não necessariamente envolvem urgência ou relevância. Essa utilização expandida reflete uma dinâmica de negociação entre Executivo e Legislativo: o presidente utiliza MPs para estruturar a agenda, enquanto o Congresso negocia modificações em troca de apoio político. O resultado é um sistema híbrido em que o poder legislativo é compartilhado entre presidente e Congresso, mas com uma vantagem clara para o Executivo.

2.3.3 Custos de coalizão e comportamento legislativo

A formação e a manutenção de coalizões governamentais exigem concessões significativas. O presidente precisa oferecer incentivos aos partidos para que eles apoiem sua agenda legislativa. Esses incentivos incluem ministérios, emendas orçamentárias, e acesso a poder de agenda. Bertholini e Pereira (2017) analisam que o custo de gestão e manutenção da coalizão no presidencialismo brasileiro é substancial, refletindo-se em uma alocação de recursos públicos que beneficia partidos e legisladores aliados. Essa dinâmica levanta a questão sobre quem paga o custo da governabilidade e se esses custos são distribuídos de forma equitativa ou se concentram em determinados grupos.

As emendas parlamentares constituem um mecanismo central. Por meio dele, legisladores obtêm recursos para seus distritos eleitorais. Legisladores que apoiam a coalizão governamental frequentemente recebem maior quantidade de emendas aprovadas, permitindo que tragam recursos para suas bases eleitorais. Vasselai e Mignozzetti (2014), ao investigarem o efeito das emendas ao orçamento no comportamento parlamentar, afirmam que essa dinâmica cria um incentivo para que legisladores apoiem a coalizão, independentemente de concordância com a agenda presidencial. O resultado é que o comportamento legislativo é moldado não apenas por preferências ideológicas, mas também por incentivos materiais oferecidos pelo Executivo, transformando o apoio parlamentar em uma moeda de troca.

A formação de gabinetes ministeriais representa outro mecanismo central de cooptação. Partidos que integram a coali-

zão recebem ministérios, oferecendo oportunidades de exercer poder executivo e distribuir recursos. Amorim Neto (1994) argumenta que ministérios são uma moeda de troca valiosa em negociações políticas e permitem que partidos menores obtenham influência desproporcional ao seu tamanho eleitoral. Essa dinâmica reflete uma característica fundamental do presidencialismo de coalizão: o poder é distribuído não apenas através de eleições, mas também através de negociações pós-eleitorais entre o presidente e os partidos, consolidando um sistema de barganha contínua.

O custo total de manutenção da coalizão é frequentemente subestimado em análises políticas. Além de ministérios e emendas, coalizões exigem concessões em termos de política pública. Partidos que integram a coalizão podem bloquear políticas que consideram prejudiciais a seus interesses ou podem exigir que políticas sejam modificadas para refletir suas preferências. O resultado é que políticas públicas frequentemente refletem compromissos entre atores múltiplos, em vez de refletir as preferências do presidente ou de uma maioria legislativa. Essa dinâmica pode resultar em políticas que não satisfazem ninguém completamente, mas que são aceitáveis para todos os atores relevantes, gerando um “custo” em termos de coerência e efetividade das políticas públicas.

2.4 Críticas e reformas: o presidencialismo em xeque

O presidencialismo de coalizão tem sido alvo de críticas significativas desde sua consolidação. Críticos argumentam que o sistema é ineficiente, custoso, e que produz legislação de baixa qualidade. Ames (2001) argumenta que o sistema favorece partidos grandes e legisladores individuais, em detrimento de interesses sociais difusos e grupos vulneráveis. Essas críticas refletem preocupações legítimas sobre o funcionamento do sistema e sua capacidade de responder a demandas democráticas, apontando para uma possível captura do processo legislativo por interesses particularistas. Lamounier (2021) também oferece uma perspectiva histórica que, ao analisar a trajetória polí-

tica brasileira, sugere que as fragilidades do presidencialismo de coalizão persistem ao longo de diferentes governos.

Defensores do presidencialismo de coalizão, por outro lado, argumentam que o sistema é mais funcional do que os críticos reconhecem. Santos (2006) aponta que o Brasil conseguiu manter uma democracia estável por mais de três décadas, apesar da fragmentação partidária e desafios econômicos significativos. O autor defende que o presidencialismo de coalizão, embora imperfeito, permite a governabilidade em um contexto que seria ingovernável sob um sistema parlamentarista ou sob um presidencialismo sem mecanismos de coalizão. Essa defesa reflete o reconhecimento de que o sistema, embora problemático, oferece uma solução pragmática para a coordenação política em um ambiente de alta pluralidade.

As propostas de reforma política variam significativamente em escopo e ambição. Algumas propostas focam em mudanças eleitorais, como a redução da fragmentação partidária através do aumento de cláusula de barreira ou a adoção de um sistema eleitoral diferente. Pereira e Muller (2006) discutem essas regras eleitorais e o escopo de poderes do presidente no Congresso, sugerindo que a capacidade governativa está ligada a essas duas dimensões. Outras propostas de reformas focam em mudanças nos poderes presidenciais, como a restrição ao uso de MPs ou a redução do poder de veto. Melo (2024) explora as relações Executivo-Legislativo e as perspectivas de reforma, indicando que o sistema busca um novo equilíbrio institucional. Ainda outras propostas sugerem mudanças mais radicais, como a adoção de parlamentarismo ou semipresidencialismo. Cada proposta reflete um diagnóstico diferente sobre quais são os problemas fundamentais do sistema.

Mas qual é o objetivo das potenciais reformas em discussão? Se o objetivo é aumentar a eficiência legislativa, certas reformas podem ser apropriadas. Se o objetivo é aumentar a responsividade legislativa a interesses sociais, reformas diferentes podem ser necessárias. Se o objetivo é proteger direitos de minorias, ainda outras reformas podem ser apropriadas. O fato de que dife-

rentes objetivos podem exigir reformas diferentes sugere que não existe uma solução única para os problemas do presidencialismo de coalizão. Qualquer reforma envolverá *trade-offs*, beneficiando alguns atores enquanto prejudica outros, o que torna o processo de reforma política um campo de intensa disputa e negociação.

3 – TEORIA E ESTUDOS COMPARATIVOS

3.1 *Eficiência parlamentar em perspectiva histórica*

A compreensão de como as legislaturas funcionam traduz uma perspectiva histórica que examina a evolução de instituições legislativas ao longo do tempo. A história das instituições legislativas revela que a eficiência legislativa não é uma característica fixa, mas varia conforme o contexto político, econômico e social. Diferentes períodos históricos enfrentaram desafios diferentes, exigindo soluções institucionais diferentes. Essa perspectiva histórica oferece *insights* valiosos para a compreensão de desafios contemporâneos, permitindo identificar padrões e rupturas na forma como o Poder Legislativo é exercido e coordenado.

A experiência britânica oferece um caso particularmente instrutivo. Durante o período vitoriano, o parlamento britânico desenvolveu um sistema de gabinetes que permitiu a coordenação entre Executivo e Legislativo. Cox (1987) detalha como o desenvolvimento de partidos políticos disciplinados foi crucial para esse processo, permitindo que o primeiro-ministro contasse com apoio legislativo consistente. A relação entre o desenvolvimento de partidos e a eficiência legislativa é um tema central em estudos históricos de instituições legislativas. A experiência britânica sugere que partidos disciplinados são um pré-requisito para uma legislatura eficiente, capaz de aprovar e implementar políticas de forma coesa.

A comparação entre presidencialismo e parlamentarismo revela diferenças fundamentais em no modo como esses sistemas coordenam os Poderes Executivo e Legislativo. No parlamentarismo, o Executivo é responsável perante o Legislativo e

pode ser removido através de um voto de desconfiança. Essa responsabilidade cria um incentivo para que o Executivo mantenha apoio legislativo consistente. Em regimes presidencialistas, o Executivo é eleito independentemente do Legislativo e não pode ser removido facilmente. Shugart e Carey (1992) exploram como essa independência oferece uma vantagem em termos de estabilidade, mas cria um desafio de coordenação quando esses Poderes divergem em suas preferências, especialmente em sistemas multipartidários.

O desenho institucional específico de cada sistema afeta significativamente o modo como as legislaturas funcionam. Sistemas presidencialistas com fragmentação partidária enfrentam desafios diferentes de sistemas parlamentaristas com fragmentação similar. Sistemas com poder de veto presidencial forte enfrentam dinâmicas diferentes de sistemas com poder de veto fraco. Essas diferenças institucionais moldam o comportamento de atores políticos e, conseqüentemente, os resultados legislativos. A perspectiva comparativa permite identificar como diferentes desenhos institucionais produzem diferentes resultados, oferecendo um arcabouço para analisar as particularidades do caso brasileiro.

3.2 Modelos explicativos da ação parlamentar

3.2.1 Teoria distributivista

A teoria distributivista oferece uma explicação influente para o comportamento legislativo. De acordo com essa teoria, legisladores são motivados primariamente pelo desejo de serem reeleitos. Para serem reeleitos, legisladores precisam trazer benefícios materiais para seus distritos eleitorais. Mayhew (2004) argumenta que essa lógica cria um incentivo para que legisladores busquem recursos orçamentários que beneficiem seus distritos, independentemente do impacto na política pública geral. O resultado é que legislaturas tendem a produzir legislação que distribui benefícios de forma dispersa, em vez de legislação que concentra benefícios ou impõe custos.

A teoria distributivista oferece uma explicação poderosa para certos padrões de comportamento legislativo. Emendas parlamentares, por exemplo, podem ser compreendidas como um mecanismo através do qual legisladores trazem recursos para seus distritos. A busca por emendas é racional do ponto de vista do legislador individual, pois oferece a oportunidade de demonstrar efetividade para seus eleitores. Contudo, quando todos os legisladores buscam emendas, o resultado pode ser uma alocação ineficiente de recursos públicos, com benefícios distribuídos de forma dispersa, em vez de concentrada onde seria mais efetiva. Shepsle e Weingast (1981) discutem onde as regras institucionais moldam o comportamento dos atores, levando a resultados que podem não ser ótimos do ponto de vista coletivo.

A teoria distributivista também oferece *insights* sobre a organização interna de legislaturas. Legisladores que buscam recursos para seus distritos têm incentivo para participar de comissões que controlam a alocação de recursos. Isso cria uma demanda por posições em comissões relevantes, levando ao desenvolvimento de sistemas de alocação de posições em comissões. Portanto, a organização interna da legislatura reflete os incentivos distributivos de legisladores individuais. Essa perspectiva oferece uma explicação para legislaturas desenvolverem estruturas internas específicas, como comissões especializadas em áreas de grande alocação de recursos.

3.2.2 Teoria informacional

A teoria informacional oferece uma perspectiva alternativa sobre o comportamento legislativo. De acordo com essa teoria, legisladores enfrentam um problema de informação: eles não possuem informação completa sobre as consequências das políticas em que votaram. Nesse contexto, legisladores racionalmente delegam poder a comissões que dispõem de informação superior sobre áreas específicas de política pública. Krehbiel (1991) argumenta que comissões ganham poder sobre a legislação em suas áreas de especialidade em troca dessa delegação.

Essa dinâmica cria uma estrutura legislativa em que o poder é distribuído entre comissões especializadas, que atuam como centros de *expertise* temática.

A teoria informacional oferece uma explicação de como as legislaturas desenvolvem estruturas de comissões complexas. Comissões permitem que legisladores com interesse especial em áreas específicas desenvolvam *expertise*, acumulem informação e exerçam poder sobre a legislação nessas áreas. Legisladores que não têm interesse especial em uma área específica racionalmente confiam nas recomendações da comissão, pois a comissão detém informação superior. Esse sistema permite que a legislatura funcione de modo mais eficiente, apesar de os legisladores individualmente não disporem de informação completa sobre todas as questões em que votam, otimizando o uso do conhecimento especializado.

A teoria informacional também oferece *insights* sobre a dinâmica entre Executivo e Legislativo. O Executivo frequentemente dispõe de informação superior sobre as consequências de políticas que propõe, porque possui um aparato administrativo que permite a coleta e análise de informação. Legisladores, reconhecendo essa assimetria de informação, podem racionalmente delegar poder ao Executivo para implementar políticas. Contudo, essa delegação cria o risco de que o Executivo use o poder delegado de forma a não refletir as preferências do Legislativo. Legisladores, portanto, desenvolvem mecanismos de monitoramento para assegurar que o Executivo não abuse do poder delegado, buscando equilibrar a eficiência da delegação com a necessidade de controle democrático.

3.3.3 Teoria partidária

A teoria partidária oferece uma perspectiva que enfatiza o papel dos partidos políticos na estruturação do comportamento legislativo. De acordo com essa teoria, partidos funcionam como “firmas políticas” que coordenam o comportamento de seus membros. Cox e McCubbins (1993) afirmam que partidos

oferecem incentivos para que legisladores votem de acordo com a posição partidária, e punem legisladores que desviam dessa posição. Essa coordenação permite que partidos exerçam poder sobre a agenda legislativa e sobre os resultados de votações. O resultado é que o comportamento legislativo é estruturado não apenas por incentivos individuais de legisladores, mas também por incentivos oferecidos por partidos.

A disciplina partidária é um mecanismo central através do qual partidos coordenam o comportamento de seus membros. Partidos que conseguem manter disciplina alta conseguem exercer poder significativo sobre a legislatura, mesmo que não contem com maioria absoluta. Partidos que falham em manter disciplina têm poder reduzido, pois seus membros votam de forma imprevisível. A capacidade de manter disciplina depende de vários fatores, incluindo-se a coesão ideológica do partido, a força de liderança partidária e os incentivos oferecidos a legisladores para que permaneçam leais ao partido. Shepsle e Weingast (1994) exploram este eixo analítico racional, destacando como as instituições são moldadas para facilitar o controle partidário.

A teoria partidária explica por que legislaturas desenvolvem estruturas que favorecem partidos. Lideranças partidárias exercem controle sobre o acesso a recursos legislativos, como posições em comissões, tempo de fala e apoio para reeleição. Os legisladores que desejam acessar esses recursos precisam se manter leais ao partido. Essa dinâmica cria um incentivo para que legisladores votem de acordo com a posição partidária, mesmo quando suas preferências pessoais divergem da maioria do grupo político. Weingast e Marshall (1988) defendem que os partidos conseguem exercer poder significativo sobre a legislatura, estruturando o comportamento de seus membros de forma análoga à coordenação em uma empresa.

A comparação entre diferentes legislaturas revela variação significativa na força de disciplina partidária. Algumas legislaturas apresentam disciplina partidária muito alta, com legisladores votando de forma consistente de acordo com a posição partidária. Outras legislaturas apresentam disciplina partidária

baixa, com legisladores votando de forma mais independente. Essa variação reflete diferenças em desenho institucional, contexto político, e força de partidos políticos. A compreensão de fatores que afetam a disciplina partidária é crucial para a compreensão de como as legislaturas funcionam e como a governabilidade é alcançada em diferentes sistemas.

3.4 Coalizões governamentais: formação e gerenciamento

3.4.1 Teoria das coalizões

A teoria das coalizões oferece uma estrutura compreensiva sobre como as coalizões governamentais se formam e funcionam. De acordo com essa teoria, coalizões se formam quando múltiplos partidos precisam cooperar para formar governo. A composição de coalizão é resultado de negociações entre partidos em que cada um deles busca maximizar seu poder e influência. Laver e Schofield (1998) oferecem modelos que predizem qual será a composição da coalizão com base no tamanho dos partidos e nas preferências políticas, especialmente em contextos parlamentaristas europeus.

Um modelo influente de formação de coalizão é o modelo de “coalizão mínima vencedora”, termo cunhado por William Riker (Riker, 1962 *apud* Laver; Schofield, 1998) e testado por esses dois autores. De acordo com esse modelo, a coalizão que se forma é aquela que recebe o número mínimo de votos necessário para vencer, sem incluir parceiros desnecessários. A lógica é que, quanto menor a coalizão, maior será o poder de cada membro da coalizão, pois cada membro é necessário para manter a maioria. Contudo, a evidência empírica sugere que coalizões frequentemente incluem mais parceiros do que o necessário, contradizendo a predição do modelo de coalizão mínima vencedora, como observado por Luebbert (1983) em sua análise sobre a teoria da coalizão e a formação de governos em democracias em regimes multipartidários.

As explicações sobre os motivos de as coalizões frequentemente serem maiores do que o necessário incluem considerações sobre estabilidade e incerteza. Coalizões maiores podem ser mais estáveis, pois incluem uma margem de segurança para o caso de alguns membros se desviarem do acordado. Coalizões maiores também podem refletir incerteza sobre as preferências de legisladores ou sobre o modo como legisladores irão votar em questões específicas. Além disso, coalizões maiores podem refletir considerações sobre representação: partidos menores podem exigir inclusão em coalizão como forma de garantir que seus interesses sejam representados. Martin e Vanberg (2014) exploram a forma como os partidos e os elaboradores de políticas se envolvem em compromissos que vão além da mera busca por uma maioria mínima.

A negociação sobre a composição da coalizão abrange questões sobre a distribuição de poder e recursos. Partidos maiores frequentemente exigem posições mais importantes no governo, como no Ministério da Fazenda ou no da Defesa. Partidos menores frequentemente aceitam posições menos importantes em troca de inclusão em coalizões. Contudo, a negociação também envolve questões sobre política pública: partidos podem exigir que a coalizão adote posições específicas sobre questões importantes para seus eleitores. O resultado é que a composição de coalizões reflete não apenas considerações sobre poder, mas também aspectos sobre política pública, moldando a agenda e os resultados legislativos.

3.4.2 Gerenciamento de coalizões

A formação de coalizão é apenas o primeiro passo no âmbito da formação de um governo; a manutenção da coalizão ao longo do tempo é um significativo desafio. As coalizões governamentais enfrentam pressões constantes e capazes de levá-las ao colapso: legisladores podem desertar para apoiar a oposição, partidos podem sair da coalizão se considerarem que seus interesses não estão sendo adequadamente representados e eventos externos podem criar pressões que desestabilizem essa

coalizão. O gerenciamento da coalizão envolve o desenvolvimento de mecanismos que permitem mantê-la estável apesar dessas pressões, como discutido por Laver e Shepsle (1990) em sua análise sobre as coalizões e os ministérios governamentais.

Um mecanismo central de gerenciamento de coalizão é a delegação de poder a ministros do Executivo. Partidos que integram a coalizão recebem ministérios, oferecendo oportunidade de exercício de poder executivo e distribuição de recursos. Os ministros são responsáveis pela implementação de políticas em suas áreas; eles frequentemente dispõem de poder sobre a alocação de recursos. Essa delegação de poder oferece um incentivo para que partidos permaneçam na coalizão, pois a saída dela significaria a perda de acesso ao Poder Executivo. Contudo, como Thies (2001) afirma, a delegação de poder também cria o risco de que ministros usem-no de forma que não reflita as preferências do presidente ou da coalizão como um todo.

O monitoramento de ministros é, portanto, um mecanismo importante de gerenciamento de coalizão, conforme apontam Martin e Vanberg (2005). O presidente e as lideranças de partidos na coalizão precisam monitorar o comportamento de ministros para assegurar que eles não abusam do poder delegado. Esse monitoramento pode ser formal, através de mecanismos como relatórios regulares ou auditorias, ou informal, através de comunicação regular entre o presidente e os ministros. Conforme Cheibub, Przeworski e Saiegh (2002) atestam, ao comparar os governos de coalizão nas democracias presidencialistas e parlamentaristas, o equilíbrio entre delegação de poder e monitoramento é crucial para o funcionamento efetivo de uma coalizão.

Outro mecanismo importante de gerenciamento de coalizão é a negociação sobre política pública. Partidos que integram a coalizão frequentemente mostram preferências divergentes em relação a questões específicas de política pública. O gerenciamento de coalizões envolve a negociação sobre quais políticas serão adotadas, de forma que todos os membros da coalizão possam aceitar o resultado. Essa negociação frequentemente

resulta em compromissos que não satisfazem completamente a todos os atores da coalizão, mas que são aceitáveis para todos. O resultado é que as políticas públicas frequentemente refletem compromissos entre múltiplos atores, em vez de refletir as preferências dos atores individuais, o que pode levar a políticas menos coerentes e eficazes.

3.4.3 Produção legislativa, responsividade e impacto em políticas públicas

A produção legislativa é uma medida frequentemente utilizada para avaliar o desempenho de legislaturas. As composições legislativas que aprovam um grande número de leis são frequentemente consideradas mais eficientes do que legislaturas que aprovam um pequeno número de leis. Contudo, essa medida é problemática, pois não leva em conta nem a qualidade das leis aprovadas durante o período de mandato nem o sentido das leis aprovadas: conservadoras do *status quo*, restritivas de direitos ou, ao contrário, expansivas de modo a garantir acesso a direitos às minorias. Uma legislatura que aprova um grande número de leis de baixa qualidade pode ser menos efetiva do que uma legislatura que aprova um pequeno número de leis de alta qualidade. Seguindo a perspectiva de Martin e Vanberg (2020), a avaliação de desempenho legislativo exige, portanto, a consideração não apenas de quantidade de leis, mas também de sua qualidade.

A qualidade das leis aprovadas é um conceito complexo e passível de ser avaliado de múltiplas formas. Uma dimensão de qualidade é a clareza: leis claras e bem estruturadas são mais fáceis de implementar do que leis ambíguas ou mal estruturadas. Outra dimensão é a coerência: leis coerentes com a legislação existente são mais fáceis de implementar do que leis que criam conflitos com a legislação existente. Ainda outra dimensão é a efetividade: leis que conseguem atingir seus objetivos são mais efetivas do que leis que falham em atingi-los. A avaliação de qualidade legislativa exige a consideração de múltiplas dimensões, e Inácio, Recch e Valencia (2023) exploram o modo como o poder das decisões administrativas dos presidentes

latino-americanos pode influenciar a efetividade das políticas. Amorim Neto e Malamud (2020) também abordam a delegação presidencial em contextos latino-americanos.

A responsividade legislativa é outra dimensão importante de desempenho legislativo. Legislaturas responsivas são aquelas que respondem às demandas de seus eleitores e de grupos de interesse. Legislaturas não responsivas são aquelas que ignoram as demandas de eleitores e grupos de interesse, respondendo apenas às preferências de lideranças políticas ou de grupos de interesse poderosos. Mansbridge (2003) argumenta que a avaliação de responsividade legislativa exige a compreensão de quem consegue influenciar a legislatura e cujas demandas são atendidas. Romer (1978) também discute o controle de agenda, mostrando como a alocação de recursos pode favorecer certos grupos, impactando o *status quo*.

A relação entre estrutura de coalizão e responsividade legislativa é um tema importante. A análise de Crosson *et al.* (2020) indica como a competição pode afetar a capacidade dos escritórios legislativos de responder às demandas. Coalizões amplas podem ser menos responsivas, pois precisam fazer compromissos que satisfaçam múltiplos atores, resultando em legislação que não responde adequadamente a demandas específicas. Em contrapartida, as coalizões amplas podem ser mais responsivas, pois incluem múltiplos partidos que representam diferentes grupos de eleitores. A relação entre estrutura de coalizão e responsividade é complexa e depende do contexto específico de cada arranjo político e governamental.

Outro ponto fundamental para a avaliação de desempenho legislativo é o impacto da produção legislativa em políticas públicas. Contudo, avaliar o impacto de leis é uma tarefa complexa, pois esse impacto frequentemente depende do modo como as leis são implementadas, do contexto econômico e social e de múltiplos outros fatores, os quais muitas vezes fogem ao nosso conhecimento. A avaliação de impacto de legislação exige pesquisa empírica cuidadosa e consideração de múltiplas perspectivas, sendo um desafio para a mensuração da efetividade legislativa.

4 – SÍNTESE ANALÍTICA SOBRE BRASIL E TEORIAS COMPARATIVAS DA CIÊNCIA POLÍTICA

4.1 *Governabilidade vs. responsividade: uma tensão irreconciliável?*

A análise integrada de estudos legislativos brasileiros e teoria comparativa internacional revela uma tensão fundamental entre governabilidade e responsividade legislativa. O presidencialismo de coalizão brasileiro resolve o problema de governabilidade através de mecanismos que, paradoxalmente, podem comprometer a responsividade legislativa. A formação de coalizões exige concessões que beneficiam partidos e legisladores, mas não necessariamente interesses sociais difusos ou grupos vulneráveis. Essa tensão é característica de sistemas presidencialistas multipartidários em geral, onde a necessidade de formar maiorias para governar frequentemente se choca com a representação de uma pluralidade de interesses.

A comparação com sistemas parlamentaristas europeus oferece uma perspectiva útil. Em sistemas parlamentaristas, as coalizões também são necessárias quando nenhum partido conta com maioria absoluta. Contudo, nesses sistemas o Executivo é responsável perante o Legislativo e pode ser removido através de um voto de desconfiança. Essa responsabilidade cria um incentivo para que o Executivo mantenha apoio legislativo consistente e responda a demandas de legisladores. No presidencialismo, o Executivo é eleito independentemente e não pode ser removido facilmente. Essa configuração institucional reduz o incentivo para que o Executivo responda a demandas legislativas. Essa diferença institucional pode explicar por que presidencialismos enfrentam desafios maiores de responsividade, como apontado por Cheibub, Przeworski e Saiegh (2002).

A teoria distributivista oferece uma explicação para o fato de legisladores frequentemente não responderem a demandas de interesses sociais difusos. Os legisladores são motivados primariamente pelo desejo de serem reeleitos, o que exige que tragam benefícios materiais para seus distritos eleitorais, conforme

Mayhew (2004). Interesses sociais difusos, como proteção ambiental ou direitos humanos, frequentemente não oferecem benefícios que legisladores possam trazer para seus distritos. Consequentemente, eles não se sentem incentivados a responder a demandas de interesses sociais difusos. Essa dinâmica afeta tanto o Brasil quanto outros sistemas presidencialistas, onde a lógica eleitoral individual pode se sobrepor a preocupações coletivas.

A teoria informacional oferece uma perspectiva complementar. Os legisladores frequentemente não detêm informação completa sobre as consequências das políticas em que votaram. Nesse contexto, eles racionalmente confiam em recomendações de comissões especializadas ou de lideranças partidárias, como argumenta Krehbiel (1991). Contudo, comissões e lideranças partidárias podem não representar os interesses de legisladores individuais ou de seus eleitores. Essa assimetria de informação pode resultar em legislação que não reflita as preferências de legisladores ou de eleitores.

A teoria partidária oferece uma perspectiva adicional sobre a tensão entre governabilidade e responsividade. Os partidos que conseguem manter disciplina alta conseguem exercer poder significativo sobre a legislatura, permitindo que lideranças partidárias estructurem o comportamento de legisladores, como demonstrado por Cox e McCubbins (1993). Contudo, essa disciplina pode comprometer a responsividade de legisladores a demandas de seus eleitores, pois eles são forçados a votar de acordo com a posição partidária mesmo quando suas preferências divergem daquela. Essa tensão entre disciplina partidária e responsividade é uma característica de sistemas legislativos em geral, e, no Brasil, ela se manifesta na forma como as coalizões operam.

4.2 Implicações para os direitos humanos e a representação social

A tensão entre governabilidade e responsividade tem implicações significativas para a proteção de direitos humanos e a representação de grupos vulneráveis. Se as legislaturas não res-

pondem adequadamente a demandas de grupos vulneráveis, a proteção de direitos de dignidade humana pode ser comprometida. Grupos vulneráveis frequentemente não possuem recursos para influenciar legisladores através de mecanismos convencionais de *lobby* ou de contribuições de campanha. Consequentemente, demandas de grupos vulneráveis frequentemente não são atendidas por legisladores que buscam maximizar seus votos entre eleitores mais influentes, como sugerido pela lógica distributivista. Se a legislatura se inclina a fazer apenas mudanças incrementais, a proteção de direitos humanos pode ser comprometida, como Martin e Vanberg (2020) observam em relação aos governos de coalizão. E isso pode ser problemático para a proteção de direitos humanos, pois frequentemente ela exige mudanças significativas em relação ao *status quo*.

No contexto brasileiro, essa dinâmica pode significar dificuldade em aprovar leis que protejam direitos de minorias, pois as minorias sociais não têm poder eleitoral significativo, o que reduz o incentivo para que legisladores respondam a suas demandas. Além disso, a proteção de direitos de minorias frequentemente exige mudanças significativas em relação ao *status quo*, o que é difícil em um contexto de uma legislatura inclinada a fazer apenas mudanças incrementais. O resultado é que demandas de minorias frequentemente não são atendidas através do processo legislativo, gerando pressão por judicialização de demandas, como uma forma de buscar a proteção de direitos que o Legislativo não consegue ou não quer garantir, como aponta Braghin (2017) ao discutir as lacunas de atuação legislativa e o efeito de ativismo judicial gerado.

A judicialização de demandas sociais é uma consequência previsível da não responsividade legislativa. Quando grupos não conseguem obter a proteção de seus direitos através do processo legislativo, eles frequentemente recorrem ao Judiciário, buscando que esse Poder declare que seus direitos foram violados e ordene que o governo respeite esses direitos. Essa dinâmica cria pressão sobre o Judiciário, que é forçado a tomar decisões sobre questões que idealmente deveriam ser resolvidas através do processo legislativo. A judicialização de deman-

das sociais pode refletir, portanto, uma falha da legislatura em responder a demandas de grupos vulneráveis, evidenciando uma lacuna na representação democrática.

A questão de como melhorar a responsividade legislativa a demandas de grupos vulneráveis é uma questão fundamental para a democracia brasileira. Possíveis respostas incluem reformas institucionais que aumentem o incentivo para que legisladores respondam a demandas de grupos vulneráveis, como sistemas eleitorais que favoreçam a representação de minorias. Outras respostas incluem o fortalecimento de mecanismos de participação direta, como referendos e consultas públicas, que permitem que grupos vulneráveis influenciem decisões políticas diretamente. Ainda outras respostas incluem o fortalecimento da capacidade de grupos vulneráveis de se organizarem e de influenciarem legisladores através de mobilização social. Qualquer resposta efetiva provavelmente exigirá uma combinação de múltiplas estratégias, buscando reequilibrar a balança entre governabilidade e responsividade, bem como entre majorias e minorias.

4.3 Perspectivas de reforma e alternativas institucionais

Conforme a literatura aponta, as propostas de reforma política que buscam melhorar a responsividade legislativa variam significativamente em escopo e ambição. Algumas focam mudanças eleitorais, tais como a redução da fragmentação partidária através do aumento de cláusula de barreira ou a adoção de um sistema eleitoral diferente. A lógica dessas propostas é que a redução de fragmentação partidária permitiria que legisladores tivessem maior poder dentro de seus partidos, reduzindo a necessidade de fazer concessões a múltiplos parceiros de coalizão. Contudo, a redução de fragmentação partidária também pode reduzir a representação de minorias, pois partidos menores que representam interesses específicos podem ser eliminados, como discutido por Pereira e Muller (2006).

Outras propostas focam em mudanças nos poderes presidenciais, como a restrição ao uso de MPs ou a redução do poder

de veto. A lógica dessas propostas é que a redução de poderes presidenciais forçaria o presidente a negociar mais com o Legislativo, aumentando o poder do Legislativo em relação ao Executivo. Contudo, a redução de poderes presidenciais também pode reduzir a capacidade do presidente de governar, especialmente em contexto de fragmentação partidária. O equilíbrio entre poderes presidenciais e poder legislativo é uma questão delicada e exige consideração cuidadosa de *trade-offs*, como Limongi (2008) e Figueiredo e Limongi (2006) abordam em suas análises.

Outras propostas sugerem mudanças mais radicais, como a adoção de parlamentarismo ou semipresidencialismo. A lógica dessas propostas é que o parlamentarismo ou o semipresidencialismo oferecem melhor equilíbrio entre governabilidade e responsividade do que o presidencialismo. Contudo, mudanças tão radicais enfrentam resistência política significativa, pois afetariam o poder de atores políticos já estabelecidos. Além disso, não está claro que o parlamentarismo ou o semipresidencialismo funcionam melhor no contexto brasileiro, pois o contexto institucional, político e social é diferente de contextos em que esses sistemas funcionam bem, como Shugart e Carey (1992) demonstram em sua análise comparativa. Melo (2024) também explora essas “metamorfoses”, indicando a complexidade de potenciais transições.

Uma questão central nesses debates sobre reforma seria responder qual o objetivo da reforma. Se o objetivo é aumentar a eficiência legislativa, certas reformas podem ser apropriadas. Se o objetivo é aumentar a responsividade legislativa a interesses sociais, reformas diferentes podem ser necessárias. Se o objetivo é proteger direitos de minorias, ainda outras reformas podem ser apropriadas. O fato de que diferentes objetivos podem exigir diferentes reformas sugere que não existe uma solução única para os problemas do presidencialismo de coalizão. Qualquer reforma envolverá *trade-offs*, beneficiando alguns atores enquanto prejudica outros. Portanto, a escolha de qual reforma adotar é uma questão fundamentalmente política e exige deliberação democrática sobre quais valores devem ser priorizados.

5 – CONCLUSÃO

O presidencialismo de coalizão brasileiro representa uma solução pragmática para o problema de coordenação entre Executivo e Legislativo em contexto de democracia multipartidária. O sistema conseguiu manter a democracia estável por mais de três décadas, apesar da fragmentação partidária e dos desafios econômicos nacionais e internacionais que impactam o País. Contudo, essa estabilidade foi alcançada a custo da responsividade legislativa a interesses sociais difusos e grupos vulneráveis. A tensão entre governabilidade e responsividade é uma característica fundamental do sistema, não sendo simplesmente resultado de falhas de implementação, mas refletindo *trade-offs* estruturais inerentes ao desenho institucional.

A análise integrada de estudos legislativos brasileiros e teoria comparativa internacional revela que essa tensão não é única no Brasil, mas é característica de sistemas presidencialistas multipartidários em geral. Diferentes sistemas resolvem essa tensão de diferentes formas. Alguns sistemas priorizam a governabilidade, aceitando a redução de responsividade como um custo necessário. Outros sistemas priorizam a responsividade, aceitando a redução de eficiência governamental como um custo necessário. Ainda outros sistemas buscam um equilíbrio entre governabilidade e responsividade, aceitando que ambos estarão parcialmente comprometidos.

A perspectiva dos direitos humanos oferece um critério adicional para a avaliação de desempenho legislativo. Legislaturas que conseguem proteger os direitos humanos, em particular os direitos de grupos vulneráveis, são mais legítimas do que legislaturas que falham em proteger esses direitos. Essa perspectiva sugere que a responsividade legislativa a demandas de grupos vulneráveis não é simplesmente uma questão de eficiência ou de preferências políticas, mas, sim, uma questão fundamental de justiça e de legitimidade democrática. A avaliação de desempenho legislativo deve, portanto, incluir a consideração de como a legislatura responde a demandas de grupos vulneráveis.

As perspectivas de reforma política que buscam melhorar a responsividade legislativa a demandas de grupos vulneráveis são múltiplas e complexas. Não existe uma solução única que resolva todos os problemas do presidencialismo de coalizão. Qualquer reforma envolverá *trade-offs*, beneficiando alguns atores enquanto prejudica outros. A escolha de qual reforma adotar é uma questão fundamentalmente política e exige deliberação democrática sobre quais valores devem ser priorizados. Contudo, o fato de que a reforma é necessária é claro: o *status quo* não consegue adequadamente responder a demandas de grupos vulneráveis, gerando pressão por judicialização de demandas sociais e comprometendo a legitimidade democrática do sistema.

REFERÊNCIAS

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.

AMORIM NETO, Octavio. Formação de gabinetes presidenciais no Brasil: coalizão versus cooptação. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 4, n. 1, p. 5-33, nov. 1994.

AMORIM NETO, Octávio; MALAMUD, Andrés. Presidential delegation to foreign ministries: a study of Argentina, Brazil, and Mexico (1946–2015). **Journal of Politics in Latin America**, Belo Horizonte, v. 12, n. 2, p. 123-154, 2020.

AMES, Barry. A arena legislativa. In: AMES, Barry. **Os entraves da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2001. p. 137-174.

BERTHOLINI, Frederico; PEREIRA, Carlos. Pagando o preço de governar: custos de gerência de coalizão no presidencialismo brasileiro. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 528-550, 2017. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rap/a/9przPh6zP4sTwMds84qcj3B/?format=pdf&lang=pt>> . Acesso em: 09 jan. 2026.

BRAGHIN, Simone. **Sociedade civil no Supremo**: avanço de uma agenda de direitos?. 2017. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, SP, 2017.

CHEIBUB, José Antonio; PRZEWORSKI, Adam; SAIEGH, Sebastian. Governos de coalizão nas democracias presidencialistas e parlamentaristas. **Dados**: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 187-218, 2002.

COUTO, Cláudio. A agenda constituinte e a difícil governabilidade. **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política, São Paulo, n. 39, p. 123-146, 1997.

COUTO, Lucas; SOARES, Andéliton; LIVRAMENTO, Bernardo. Presidencialismo de coalizão: conceito e aplicação. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 34, p. 1-39, 2021. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/fmVjS6nMXFZHfYBJ9jpwH9g/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 09 jan. 2026.

COX, Gary W. **The efficient secret**: the cabinet and the development of political parties in Victorian England. Cambridge: Cambridge University Press, 1987.

COX, Gary W.; MCCUBBINS, Mathew D. **Legislative Leviathan**: party government in the House. Berkeley: University of California Press, 1993.

CROSSON, Jesse M. *et al.* Partisan competition and the decline in legislative capacity among congressional offices. **Legislative Studies Quarterly**, Washington, v. 45, n. 4, p. 651-692, 2020. Disponível em: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/lsq.12301>> . Acesso em: 09 jan. 2026.

FERREIRA, Nivaldo Adão Júnior. **Instituições informais, ambiente institucional e presidencialismo de coalizão**: redesenho do processo político decisório no Congresso Nacional a partir de estudo de caso para as medidas provisórias. 2018. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Poder de agenda na democracia brasileira: desempenho do governo no presidencialismo pluripartidário. In: SOARES, Gláucio Ary Dillon; RENNÓ, Lucio (org.). **Reforma política**: lições da história recente. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 25-52.

INÁCIO, Magna; RECCH, Filipe; VALENCIA, Carolina. The power of the administrative decisions of Latin American Presidents. *In: LLANOS, Mariana; MARSTEINTREDET, Leiv (ed.). Latin America in times of turbulence: presidentialism under stress.* New York: Routledge, 2023, p. 75- 105.

KREHBIEL, Keith. **Information and legislative organization.** Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1991.

LAMOUNIER, Bolívar. De Fernando Henrique a Lula e Bolsonaro. *In: LAMOUNIER, Bolívar. Da independência a Lula e Bolsonaro: dois séculos de política brasileira.* Rio de Janeiro: FGV, 2021. p. 201-230.

LAVER, Michael; SCHOFIELD, Norman. **Multiparty government: the politics of coalition in Europe.** Ann Arbor: University of Michigan Press, 1998.

LAVER, Michael; SHEPSLE, Kenneth A. Coalitions and cabinet government. **American Political Science Review**, Washington, v. 84, n. 3, p. 873-890, 1990.

LIMONGI, Fernando. Estudos legislativos. *In: MARTINS, Carlos Benedito; LESSA, Renato (org.). Horizontes das Ciências Sociais no Brasil.* São Paulo: Discurso Editorial: Barcarolla Editora, 2010. p. 87-110.

LIMONGI, Fernando. O Poder Executivo na Constituição de 1988. *In: OLIVEN, Ruben George; RIDENTI, Marcelo; BRANDÃO, Gildo (org.). A Constituição de 1988 na vida brasileira.* São Paulo: Hucitec, 2008. p. 55-78.

LUEBBERT, Gregory M. Coalition theory and government formation in multiparty democracies. **Comparative Politics**, New York, v. 15, n. 2, p. 235-249, 1983.

MAINWARING, Scott. Democracia presidencialista multipartidária: o caso do Brasil. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 28/29, p. 49-95, 1993.

MANSBRIDGE, Jane. Rethinking representation. **American Political Science Review**, Washington, v. 97, n. 4, p. 515-528, 2003.

MARTIN, Lanny W.; VANBERG, Georg. Parties and policymaking in multiparty governments: the legislative median, ministerial autonomy,

and the coalition compromise. **American Journal of Political Science**, Bloomington, v. 58, n. 4, p. 979-996, 2014.

MARTIN, Lanny W.; VANBERG, Georg. Coalition government, legislative institutions, and public policy in parliamentary democracies. **American Journal of Political Science**, Bloomington, v. 64, n. 3, p. 1-16, 2020.

MARTIN, Lanny W.; VANBERG, Georg. Coalition policymaking and legislative review. **American Political Science Review**, Washington, v. 99, n. 1, p. 93-106, 2005.

MAYHEW, David R. **Congress: The electoral connection**. New Haven: Yale University Press, 2004.

MELO, Marcus André. As metamorfoses do presidencialismo: relações Executivo-Legislativo em novo equilíbrio institucional e perspectivas de reforma. In: SORJ, Bernardo; FAUSTO, Sérgio (org.). **Desafios do sistema político brasileiro**. São Paulo: Plataforma Democrática, 2024. p. 45-72.

PEREIRA, Carlos; MULLER, Bernardo. Regras eleitorais e poderes do presidente no Congresso: duas dimensões complementares da capacidade governativa. In: SOARES, Gláucio Ary Dillon; RENNÓ, Lucio (org.). **Reforma política: lições da história recente**. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 91-118.

PINHEIRO, Victor; FALCONI, Ivan; VIEIRA, Gustavo. Presidencialismo de coalizão: poder de agenda e taxas de dominância e de sucesso nas relações entre o Executivo e o Legislativo. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 61, n. 242, p. 11-33, abr./jun. 2024.

ROMER, Thomas. Political resource allocation, controlled agendas, and the status quo. **Public Choice**, Boston, v. 33, n. 4, p. 27-43, 1978.

SANTOS, Fabiano. Em defesa do presidencialismo de coalizão. In: SOARES, Gláucio Ary Dillon; RENNÓ, Lucio (org.). **Reforma política: lições da história recente**. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 67-89.

SANTOS, Wanderley Guilherme. **Anatomia da crise**. Brasília: Edições do Senado Federal, 2025.

SHEPSLE, Kenneth A.; WEINGAST, Barry R. Positive theories of congressional institutions. **Legislative Studies Quarterly**, New York, v. 19, n. 2, p. 149-179, 1994.

SHEPSLE, Kenneth A.; WEINGAST, Barry R. Structure-induced equilibrium and legislative choice. **Public Choice**, v. 37, p. 503-519, 1981.

SHUGART, Matthew Soberg; CAREY, John M. **Presidents and Assemblies: constitutional design and electoral dynamics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

TAUK, Caroline Somesom. Produção legislativa no presidencialismo de coalizão: há espaço para mudanças? **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 56, n. 222, p. 201-213, abr./jun. 2019.

THIES, Michael F. Keeping tabs on partners: the logic of delegation in coalition governments. **American Journal of Political Science**, Bloomington, v. 45, n. 3, p. 580-598, 2001.

VASSELAI, Fabricio; MIGNOZZETTI, Umberto G. O efeito das emendas ao orçamento no comportamento parlamentar e a dimensão temporal: velhas teses, novos testes. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 57, n. 3, p. 817-853, 2014.

WEINGAST, Barry R.; MARSHALL, William J. The industrial organization of Congress: or, why legislatures, like firms, are not organized as markets. **The Journal of Political Economy**, Chicago, v. 96, n. 1, p. 132-163, 1988.

Recebido em: 30/3/2026

Aprovado em: 3/6/2026