

# MULTIPARTIDARISMO E A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

MULTIPARTIDARISM AND THE  
CONSTITUTIONALIZATION OF PUBLIC POLICIES

EL MULTIPARTIDARISMO Y LA  
CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS  
PÚBLICAS

## SUMÁRIO:

1. Introdução; 2. Origem do estudo das políticas públicas; 3. Conceito de políticas públicas; 4. Constitucionalização das políticas públicas e presidencialismo por coalizão; 5. Alternância de poder e a coalizão; 6. Reflexões finais; Referências.

## RESUMO:

Este artigo objetiva analisar a constitucionalização das políticas públicas a partir da Constituição de 1988 cujo diploma consagrou o sistema multipartidário e fragmentado, permitindo o voto proporcional com listas abertas. Para tanto foi analisada a importância das coalizões na aprovação das emendas constitucionais relacionadas as políticas públicas para, ao final, concluir pela necessidade de adotar mudanças no sistema político de modo a dirimir os problemas inerentes às relações entre Executivo e Legislativo. O método de pesquisa utilizado foi o hipotético-dedutivo, com a revisão da literatura sobre o tema em uma abordagem qualitativa.

## ABSTRACT:

This article aims to analyze the constitutionalization of public policies from the 1988 Constitution, whose diploma enshrined the multiparty and frag-

Como citar este artigo:  
JACINTHO, Jussara,  
CARVALHO  
CRUZ, Juliana.  
Multipartidarismo e  
a constitucionalização  
das políticas públicas.  
Argumenta Journal  
Law, Jacarezinho – PR,  
Brasil, n. 39, 2023,  
p. 397-422

Data da submissão:  
13/07/2021  
Data da aprovação:  
04/04/2023

11. Universidade Federal  
de Sergipe - Brasil  
2. Universidade Federal  
de Sergipe - Brasil

mented system, allowing proportional voting with open lists. In order to do so, the importance of coalitions in the approval of constitutional amendments related to public policies was analyzed to, in the end, conclude by the need to adopt changes in the political system in order to resolve the problems inherent in the relations between the Executive and Legislative. The research method used was the hypothetical-deductive, with a review of the literature on the subject in a qualitative approach.

#### **RESUMEN:**

Este artículo tiene como objetivo analizar la constitucionalización de las políticas públicas a partir de la Constitución de 1988, cuyo diploma consagró el sistema multipartidista y fragmentado, permitiendo el voto proporcional con listas abiertas. Para ello, se analizó la importancia de las coaliciones en la aprobación de reformas constitucionales relacionadas con políticas públicas para, finalmente, concluir en la necesidad de adoptar cambios en el sistema político para resolver los problemas inherentes a las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo. El método de investigación utilizado fue el hipotético-deductivo, con una revisión de la literatura sobre el tema en un enfoque cualitativo.

#### **PALAVRAS-CHAVE:**

Multipartidarismo; Políticas Públicas; Coalizão; Poder Executivo; Poder Legislativo.

#### **KEYWORDS:**

Multipartyism; Public Policies; Coalition; Executive Power; Legislative Power.

#### **PALABRAS CLAVE:**

Multipartidarismo; Políticas públicas; Coalición; Poder Ejecutivo; Poder Legislativo.

### **1. INTRODUÇÃO**

O tema 'políticas públicas' tem ganhado muito destaque no universo jurídico, principalmente, após a promulgação da Constituição Federal de

1988, marco legal da redemocratização do país, que ao definir uma infinidade de temas e problemas além da estrutura institucional acobertada pelo regime democrático então inaugurado, inseriu em seu texto os direitos fundamentais como pauta a ser concretizada, além dos seus consecutórios lógicos, como os mecanismos procedimentais para instituições de políticas públicas aptas a realizá-los.

Em razão disso, os direitos individuais passaram a ser concretizados por meio daquelas e o arcabouço constitucional inicial passou a demandar modificações mediante aprovação, pelo Legislativo<sup>1</sup> de emendas constitucionais, tanto propostas pelo próprio Legislativo quanto pelo Chefe do Executivo.

Todavia, a maneira como a independência e a harmonia dos poderes tem sido manejada para prover respostas à uma sociedade desigual como a brasileira, sugere que o sistema político multipartidário<sup>2</sup> desde então adotado, ao mesmo tempo em que assegura o pluralismo político, quebra a harmonia dos poderes ao provocar uma tensão na interlocução entre o Presidente da República e o Presidente do Congresso Nacional. Nesta seara, a formação da agenda governamental se transforma em um problema institucional ao condicionar as aprovações das emendas a ela relacionadas à existência de uma complexa política de negociações.

De um lado, o Legislativo, com parte significativa dos seus membros reclamando cargos na estrutura dos poderes, nas três esferas da federação e sem limite geográfico, na defesa, incontáveis vezes, na defesa dos interesses próprios ou de interesses paroquiais, ressaltando as próprias qualidades individuais em detrimento de qualquer ideologia ou programa do partido; do outro, o Executivo, na pretensão de conseguir aprovação das suas emendas, articula acordos disponibilizando cargos e liberação de emendas ao orçamento como moeda de troca, a despeito de ferir os interesses estratégicos do país. Nesse contexto, indaga-se: até que ponto o sistema eleitoral multipartidário interfere negativamente na tão ambicionada e necessária constitucionalização da política governamental?

A hipótese da pesquisa é que somente através da coalizão entre os partidos que compõem o legislativo é possível viabilizar as aprovações das emendas constitucionais voltadas às políticas governamentais, sem as quais o Estado se torna inoperante na promoção do bem-estar social.

O artigo está dividido em quatro tópicos. O primeiro deles se refe-

re a origem do estudo das políticas públicas de modo a estabelecer uma relação com as ações de governo. O segundo tópico aborda o conceito de políticas públicas analisando o tema não sobre o viés de plano do Estado, mas de ações governamentais executadas com o intuito de concretizar os objetivos da República Federativa do Brasil. O terceiro tópico analisa a complexa relação entre o Executivo e o Legislativo levando em consideração o sistema eleitoral multipartidário que provoca um jogo político indispensável a viabilizar a inserção das políticas públicas no texto constitucional e o quarto, não menos importante, abordará a problemática da oscilação do poder para a constitucionalização dessas políticas no âmbito do presidencialismo por coalizão<sup>3</sup>.

O método de pesquisa é o hipotético-dedutivo, com a revisão da literatura sobre o tema em uma abordagem qualitativa. A constitucionalização das políticas públicas evidencia o problema do sistema eleitoral-partidário no Brasil que envolve o Executivo e o Legislativo em um verdadeiro jogo político.

## 2. ORIGEM DO ESTUDO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Compreender os motivos que levaram ao surgimento das políticas públicas é importante para delimitar o conceito e os objetivos.

O estudo das políticas públicas como área de conhecimento ocorreu em 1937 a partir dos trabalhos de Harold D. Lasswell (*policy analysis*).

Com o final da Segunda Guerra Mundial, por volta de 1945, o direito passou a ser norteado por um senso de universalismo<sup>4</sup> dos valores jurídicos e os horrores da guerra destacaram a necessidade mundial de um sistema forte para defesa dos direitos humanos (KAUFMANN, 2011, p. 193). O fim da tirania deu espaço a um Estado interventor, preocupado com as políticas sociais como forma de garantir o bem-estar dos cidadãos.

Neste contexto, o advento de políticas públicas de saúde, seguridade social e habitação, muito relevantes nos países da Europa e Estados Unidos, ensejou um incremento das funções do Estado (BUCCI, 1997, p. 90).

De acordo com Celina Souza, a gênese das políticas públicas como área de conhecimento e disciplina acadêmica surgiu nos Estados Unidos, como produto da Guerra Fria e da valorização da tecnocracia, e concentrava na racionalidade das ações do governo (saber como e por que agiam de determinada forma), ignorando as teorias explicativas sobre o papel

do Estado cujas pesquisas eram realizadas na Europa (SOUZA, 2006, p. 20-45).

No Brasil, as primeiras atividades de cunho científico sobre a formulação de políticas públicas ocorreram por volta de 1930, no governo de Getúlio Vargas, com a implantação do Estado voltado para o desenvolvimento e articulador da formação de uma identidade nacional (QUEIROZ; CKAGNAZAROFF, 2010, p. 686). A modernização da administração pública federal procurava consagrar a atuação de base técnica, apoiada em critérios impessoais e científicos. A formação e treinamento inicialmente oferecido pelo Departamento Administrativo de Serviço Público - DASP e, num segundo momento, por instituições da Fundação Getúlio Vargas - FGV e outras entidades acadêmicas apoiavam-se nesse paradigma da neutralidade técnica (FARAH, 2016, p.965).

Na década de 80, marcada pela democratização do país (FARAH, 2016, p. 971), pela perspectiva institucional fragmentada e pela formulação de políticas sob a lógica clientelista (QUEIROZ; CKAGNAZAROFF, 2010, p. 686), o regime de políticas públicas sofreu uma profunda alteração com a promulgação da Constituição Federal de 1988 ao admitir a participação da sociedade civil na formação, implementação, e no respectivo controle daquelas políticas (FARAH, 2016, p. 971). Desse modo, alimentada pela ideia de Estado como responsável pelo fim das desigualdades sociais e por promover o desenvolvimento econômico, a democracia passou ser uma pré-condição para maior eficácia da atividade estatal (MELO, 1999, p. 81).

Atualmente, há uma variedade de abordagens, teorizações incipientes e vertentes analíticas que buscam dar inteligibilidade à diversificação dos processos de formação e gestão das políticas públicas em um mundo cada vez mais caracterizado pela interdependência assimétrica, pela incerteza e pela complexidade das questões que demandam regulação (FARIA, 2003, p.22). No Brasil, o campo de análise das políticas públicas, quando constitucionalizadas, não dispensa o estudo acerca da fragmentação partidária, conquanto esta influencia o contexto político, tornando-o muitas vezes instável, o que provoca uma crise institucional nas relações existentes entre Executivo e Legislativo, como será analisado de forma mais detalhada no tópico mais adiante.

A trajetória das políticas públicas como ciência, inicia sua fase no

campo das ações do Estado (assim entendido como unidade político-administrativa de um território), mas, com o tempo, avança para as ações do governo (instituição que administra o Estado) e passa a ser o campo da ciência, preocupado com as escolhas que o governo faz ou deixa de fazer.

Feitas estas considerações, importa a análise da definição do que sejam políticas públicas.

### 3. CONCEITO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A definição de políticas públicas pode adquirir diversas abordagens, razão pela qual não há um consenso na doutrina brasileira sobre a forma metodológica de conceitua-las (BUCCI, 1997, p. 94). De forma geral, as políticas públicas são conceituadas como sendo “resultado da ação do governo” ou “opção do governo” (DIMOULIS; LUNARDI, 2016, p. 241).

Para Celina Souza (2006, p. 20-45), a política pública é o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). Do ponto de vista universal, dentro da área de políticas públicas estão situadas diversas unidades organizadas, sendo território de várias disciplinas, teorias e modelos analíticos, por isso, comporta vários “olhares”.

A noção conceitual relacionada às políticas de governo não se assemelha ao que se pode chamar de política do Estado. Dimoulis e Lunardi (2016, p. 242-243) aduzem que as políticas de governo correspondem ao programa da maioria política que governa em certo momento e são concretizadas enquanto esse grupo permanecer no poder (ou até ele mudar de programa), a exemplo da execução do programa de energia eólica implementada no país, que pode ser desativada pelo sucessor. Sem embargo, as políticas de Estado, de forma diversa, independem das mudanças de maioria política e de conjunturas concretas, tal como o saneamento básico, cuja política deve ser planejada corretamente pelo Estado para garantir a sua continuidade e eficiência.

Além da estrutura teórica específica, majoritariamente situada no campo das ciências sociais e ciências políticas, as discussões sobre políticas públicas sofreram influência de outros campos teóricos, a exemplo do neo-institucionalismo cujo estudo enfatiza a importância das instituições para a decisão, formulação e implementação de políticas públicas (SOU-

ZA, 2006, p. 20-45) contribuindo para estratégias de configuração das políticas mediante estudos científicos (FREY, 2000, p. 233).

No entanto, a teoria do neo-institucionalismo não foi muito bem aceita em alguns países. A análise dos sistemas políticos em transformação e com instituições não consolidadas, como é o caso dos países da América Latina, do leste Europeu ou, de forma geral, dos países em desenvolvimento (FREY, 2000, p. 230) aumentou a tentação de atribuir às instituições (estáveis ou frágeis) a importância primordial para explicar o êxito ou o fracasso das políticas adotadas, por serem responsáveis por direcioná-las.

Nas lições de Celina Souza (2006, p. 20-45) a contribuição do neo-institucionalismo é importante porque a luta pelo poder e por recursos entre grupos sociais se tornou a essência da formulação de políticas públicas e é mediada por instituições políticas e econômicas que levam as políticas públicas para certa direção e privilegiam alguns grupos em detrimento de outros.

Embora as instituições sozinhas não façam todos os papéis, sua instabilidade pode provocar o fracasso das políticas governamentais.

Marcus André Melo (1999, p. 87) aduz que, na região do Leste Europeu e em parte da América Latina as razões do malsucedido programa de políticas públicas estão localizadas no arcabouço institucional desses países, justificados por diversos fatores: i) fragilidade do Judiciário e do sistema de propriedade; ii) inexistência de um marco institucional adequado garantidor do *enforcement* de decisões de política e *credible commitments* por parte de *policy-makers*; iii) problemas institucionais na separação de poderes de natureza horizontal (Judiciário, Legislativo e Executivo) e vertical (federalismo); iv) escassa capacidade institucional e governativa (debilidade da administração pública; da capacidade de extração e administração de recursos); v) das regras eleitorais e do sistema partidário.

Todo esse panorama de fragilidade das instituições repercute não só na formulação das políticas públicas, mas, sobretudo, na sua constitucionalização. Um exemplo dessa problemática pode ser facilmente constatada no exercício do primeiro ano de gestão do Presidente Jair Bolsonaro (2019). A disputa entre o Legislativo e o Executivo fragmentou a harmonia então desenhada pela Constituição Federal<sup>5</sup>. No dizer de Sérgio Abranches<sup>6</sup>, a quebra do quadro político-institucional pelo Presidente da

República Jair Bolsonaro, insistindo em uma agenda unilateral, aumentou a propensão do Legislativo a não aprovar as emendas constitucionais de sua iniciativa. Como resultado, em um sistema multipartidário heterogêneo e fragmentado, o modelo adotado pelo Chefe do Executivo a época transformou o Brasil em um estado disfuncional.

Definindo políticas públicas como sendo ações de governo, será analisado no próximo tópico a necessidade de uma coalizão entre os poderes Executivo e Legislativo para que elas continuem sendo constitucionalizadas e, assim, uma vez transformadas em políticas de Estado, sofram menos impacto das coalizões entre partidos com interesses diversos, ainda que situados no mesmo espectro ideológico.

#### **4. CONSTITUCIONALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E PRESIDENCIALISMO POR COALIZÃO**

A crise institucional entre o Executivo e o Legislativo dificulta a constitucionalização das políticas públicas voltadas a satisfazer os objetivos da República estabelecidos no artigo 3<sup>o</sup>7 da Constituição Federal de 1988: construção de uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; e promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

A delimitação do nosso estudo à Carta Republicana de 1988 se deve ao fato de a análise exigir equilíbrio entre o poder Executivo e o Legislativo, o que não é possível em regimes autoritários. Neste sentido, afirma SARLET (2015, p. 64) que pela primeira vez na história do constitucionalismo pátrio, os direitos fundamentais foram tratados com a merecida relevância. A inédita outorga aos direitos fundamentais, pelo direito constitucional positivo vigente, do *status* jurídico que lhe é devido, jamais havia sido reconhecido ao longo da evolução constitucional, ainda que muitos dos direitos que hoje constam na nossa declaração de direitos estivessem positivados nos textos anteriores.

Ao poder Executivo foi preservada a sua força oriunda do regime militar de 1964, consolidada com a Constituição de 1967. Entretanto, algumas alterações foram implementadas para que fosse adequado ao novo regime de redemocratização. Deixou de existir o decreto-lei, em contra-

partida, foi permitida a instituição de medida provisória conferindo ao Chefe do Poder Executivo a prerrogativa de enviar propostas de emendas constitucionais, além de possuir instrumento de controle da agenda legislativa (ARANTES; COUTO, 2019, p. 34-35).

Por sua vez, o Legislativo, cujos poderes haviam sido reduzidos quase à extinção no regime militar, recuperou o poder sendo-lhe conferido um sistema bicameral no âmbito da União (Senado e Câmara praticando poderes simétricos), um sistema eleitoral proporcional para os legisladores e multipartidarismo (ARANTES; COUTO, 2019, p.37). A ele coube a última palavra na aprovação das emendas constitucionais, não dispondo o Presidente o poder de veto.

Ao Judiciário foi atribuído o controle inafastável da lesão ou ameaça de lesão a direito, assegurando-lhe maior autonomia e segurança. Foram admitidos novos atores<sup>8</sup> e ampliadas as possibilidades de acesso ao controle judicial de constitucionalidade (LIMA; VASCONCELOS, 2019, p. 84), adotando tanto o modelo norte-americano (controle difuso), quanto o europeu (controle concentrado).

Com o poder de controlar o orçamento, o Chefe do Executivo passou a implementar as políticas governamentais mediante emendas constitucionais<sup>9</sup> (PEC<sup>10</sup>) como uma manobra política para impor a execução de seu plano de governo, sem maiores obstáculos criados pelo Judiciário (controle de constitucionalidade) e pelo federalismo.

A emenda constitucional só se submete ao controle judicial quando afronta cláusula pétrea<sup>11</sup> (ARANTES; COUTO, 2019, p. 38). Fora isso, não cabe ao Judiciário interceder na agenda política.

No que concerne ao federalismo, a autonomia política e a fiscal permitem aos governos estaduais e municipais seguirem uma agenda própria, independentemente do governo federal. Contudo, essa liberdade denota grandes dissensões quando prefeitos e governadores não são afetos ao mesmo partido do Presidente, ou a algum partido coligado. A base de apoio do Presidente da República se torna frágil, limitando a capacidade dos partidos operarem como instâncias de coordenação das ações de governo (ARRETCHE, 2004, p. 20).

Por causa disso, ao constitucionalizar as políticas públicas o Chefe do Executivo reduz a margem de escolha das unidades subnacionais, obrigando-os a adotar o comportamento por ele considerado desejável

(ARRETCHE, 2004, p. 24).

Esse formato de gestão, porém, exige uma participação efetiva do Legislativo com competência para aprovar as emendas constitucionais de iniciativa do Executivo. A relação que deveria ser harmoniosa se torna um problema institucional derivado do sistema eleitoral multipartidário.

O que já ocorria na Constituição de 1946 (democrática), se intensifica após a Constituição Federal de 1988 que admite a coexistência do presidencialismo com um sistema político multipartidário. A baixa probabilidade de apenas um partido conquistar 50%+1 das cadeiras parlamentares, aumenta as chances de presidentes serem eleitos sem base parlamentar majoritária. Além disso, o voto proporcional com listas abertas excluiu o poder de liderança do partido -- que deveria funcionar como importante mecanismo de controle do comportamento legislativo de suas bancadas -- impulsionando os representantes a enfatizarem as preferências pessoais em detrimento da ideologia partidária (SANTOS, 1997, p.2), acarretando em maior dificuldade para o governo federal a obter apoio do Legislativo. A adoção de listas abertas permite que o eleitor escolha o candidato, não o partido, incentivando os candidatos a ressaltarem suas qualidades individuais, em vez de chamar atenção para o programa partidário (SANTOS, 1997, p. 3).

Deduz-se desse panorama, que as aprovações das emendas constitucionais de iniciativa do Chefe do Executivo, no intuito de constitucionalizar as ações do governo, induzem à prévia coalizão com o Legislativo permitindo um Estado funcional.

Nas lições de Rogério B. Arantes e Cláudio G. Couto (2019, p. 35), o disruptivo multipartidarismo foi acomodado na forma de coalizões partidárias de apoio ao presidente durante a maior parte do período de 1988.

Com efeito, o sistema político brasileiro combinou o presidencialismo e o multipartidarismo fragmentado impondo ao presidente, quando membro de um partido minoritário na Câmara dos Deputados, a necessidade de articular uma coalizão de apoio com representantes adeptos ao seu programa de governo. O problema surge quando não há simpatia à política pública pretendida pelo Chefe do Executivo, ou mesmo ao próprio Presidente.

Na medida que inexistente maioria parlamentar, o Presidente se torna prisioneiro de compromissos múltiplos, partidários e regionais e sua auto-

ridade passa a ser contrastada por lideranças dos outros partidos e por governadores (ABRANCHES, 1988, p. 26). A despeito dessas considerações terem sido efetuadas pelo Autor em momento anterior à promulgação da Constituição Federal de 1988<sup>12</sup>, a problemática persiste.

Sopesando a marca dos sistemas multipartidários em que o apoio de pequenos partidos e a mudança de posicionamento de alguns deputados são importantes para a manobra do Executivo, será preciso articular uma coalizão a fim de possibilitar a aprovação das emendas constitucionais.

A pouca disposição em colaborar com o governo, independentemente da simpatia à agenda política, enseja uma negociação pautada no interesse dos componentes dos partidos, de forma individual, em busca do controle de pastas ministeriais oferecidas pelo Executivo como moeda de troca para obtenção do apoio na maioria do Congresso. É o famoso “*toma lá, dá cá*”<sup>13</sup> ou, como denominado por Fabiano Santos (1997, p. 3), “*Patronagem*”<sup>14</sup>.

Quanto ao que se costuma referir como ideologia<sup>15</sup> dos Congressistas, embora não seja essencial à definição da base de sustentação parlamentar do presidente, não se pode negar a sua importância, ainda que mínima. Destarte, a junção de ambos os fatores (ideologia e cargos) denota a melhor estratégia para que o presidente defina a sua base parlamentar (SANTOS, 1997, p. 4)

Este procedimento, não fosse analisado apenas na ótica dos oposicionistas, é um problema a ser enfrentado posteriormente por conta daqueles que apoiam o presidente. A coalizão preliminarmente mantida com seus apoiadores, quando em número reduzido no Congresso, é rompida pelos interesses da oposição cuja maioria de votos detém influência legislativa nas aprovações das emendas constitucionais. Sendo assim, a base de sustentação do Presidente entra em conflito ou por não pretenderem negociar com a oposição, ou por obterem menos benefícios. De uma forma ou de outra, a negociação proporciona a governabilidade do Presidente da República.

A complexa relação assimétrica e interdependente, constitucionalmente prevista e que deveria gerar funcionalidade entre os poderes Executivo e Legislativo, nos termos em que vivenciados na linha do tempo da nação desde a sua redemocratização, acaba por sobrecarregar a agenda daquele primeiro impactando a constitucionalização das políticas públi-

cas, que são ao final institucionalizadas de maneira muito distante do que inicialmente proposto.

Por isso, afirma Fabiano Santos (1997, p. 6) que em contextos em que o poder de agenda aumenta a expectativa presidencial em torno da coesão de sua base de sustentação, formada a partir da distribuição de cargos governamentais, a tentação de buscar apoio com os partidos de oposição diminui, reforçando, por sua vez, a coesão de sua coalizão original. Ainda assim, tem-se presente a distribuição de portfólios ministeriais em troca de apoio na aprovação dos projetos de políticas públicas enviadas pelo Executivo na forma do artigo 64, §1º do Texto Constitucional de 1988<sup>16</sup>.

Montesquieu, por ocasião dos séculos XVIII e XIX, defendeu, na sua obra *O Espírito das Leis*, publicada em 1748 (marco do Iluminismo), o sistema de freios e contrapesos às funções legislativas, executivas e judiciais, ensejando a distribuição a instâncias distintas e aptas a exercer legitimamente o poder, no sentido de cooperação e controle mútuo entre as funções desempenhadas, buscando o equilíbrio das instâncias governamentais (SOARES, 2019, p. 109). Essa separação de poderes foi importante à concretização da liberdade política como forma de contrapor à concentração de poderes.

Embora distante o período, mas preservando o mesmo ideal, a Constituição Federal de 1988 preconiza em seu artigo 2º que os poderes da União, Legislativo, Executivo e Judiciário, são independentes e harmônicos entre si, sustentando a viabilidade do modelo de “freios e contrapesos”.

O guardião da norma constitucional, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Ação Declaratória de Inconstitucionalidade nº 179, de relatoria do Ministro Dias Toffoli, em 2014, reconheceu a inconstitucionalidade de qualquer tentativa do Legislativo de definir previamente conteúdos ou estabelecer prazos para que o Executivo, em relação às matérias afetas a sua iniciativa, apresentasse proposições legislativas. Na ocasião, não obstante o julgamento ficasse restrito a análise da Constituição gaúcha que dispôs sobre matéria que exorbitava a ordem constitucional de auto-organização, interferindo na independência e harmonia entre os Poderes, em clara ofensa ao artigo 2º da Constituição Federal, o entendimento exposto pelo Ministro Relator elucida exatamente o estudo desenvolvido neste artigo a respeito da “batalha dos poderes”<sup>17</sup>.

O jogo político imposto pelo atual sistema eleitoral fragmentado

agride não só a harmoniosa execução das funções estatais (Executiva e Legislativa), como afronta a representatividade exercida por deputados e senadores eleitos democraticamente em votação direta e secreta. Estes, por sua vez, ao invés de defenderem o interesse da sociedade, assim como determina o artigo 1º, parágrafo único da Constituição Federal, passam a praticar um verdadeiro escambo na busca de cargos ministeriais. É a troca de favores que permite ao Executivo exercer o seu papel constitucional.

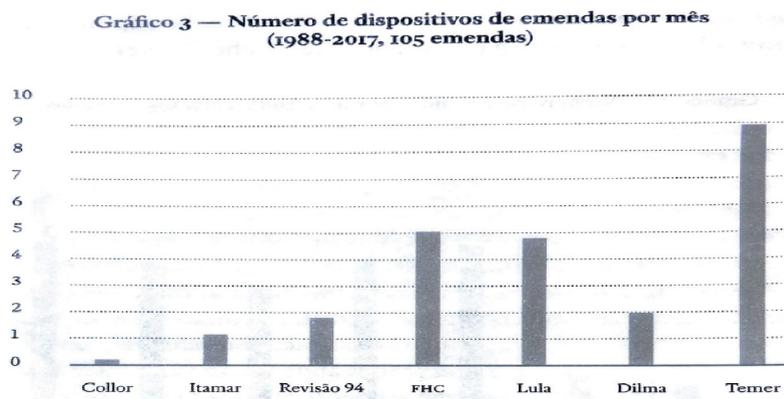
Na obra *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*, escrito por Jürgen Habermas (1997, p. 212), traduzido por Flávio Beno Siebeneichler, de acordo com o princípio da soberania do povo o poder do Estado emana do povo e o direito subjetivo à participação, com igualdade de chances, na formação democrática da vontade, vem ao encontro da possibilidade jurídico-objetiva de uma prática institucionalizada de auto-determinação dos cidadãos. Todavia, diante da impossibilidade de todos os cidadãos unirem-se no nível de interações simples e diretas para uma prática comunicativa, a criação de corporações deliberativas representativas oferece uma saída alternativa (1991, p. 213).

Neste contexto, afirma Habermas (1997, p. 226) que a representatividade dos deputados, escolhidos por eleições livres, iguais e secretas, lhes confere um mandato para negociar compromissos, devendo estes garantirem a representação simétrica de todos os atingidos (dos cidadãos), de modo que os interesses e valores tenham o mesmo peso nas negociações.

Antagonicamente às corporações representativas citadas por Habermas (1991, p. 227), a atual representatividade conferida aos deputados e senadores não se dispõe a proteger o interesse do povo (legítimo titular do poder), mas as pretensões individuais. Os discursos ético-políticos deixam de preencher as condições comunicativas em prol da coletividade. A vontade do povo, alicerce da democracia, é subjugada pelos seus representantes e, com isso, o ato de governar e conseqüentemente de constitucionalizar as políticas públicas, tornou-se cada vez mais abstruso.

Mais uma vez recorremos a Rogério B. Arantes e Cláudio G. Couto (2019, p. 44-45), em cuja obra encontra-se ampla pesquisa sobre os governos de Fernando Collor até a gestão de Michel Temer e descobre-se que o governo com maior “poder” de negociação com o Congresso Nacional foi o que mais conseguiu constitucionalizar as políticas públicas mediante prévia aprovação das propostas de emendas constitucionais.

Na pesquisa, foi constatado que no governo de Michel Temer, em menos de dezoito meses, o Congresso aprovou oito emendas constitucionais, aproximadamente mais que o dobro da média mensal de aprovações em comparação com o período de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva. Vide gráfico elaborado pelos referidos Autores (ARANTES; COUTO, 2019, p.42):



FONTE: Elaborado pelos autores.

Isso significa que a coalizão no governo de Michel Temer foi mais bem sucedida em razão da reunião de forças imperiosas às aprovações. Ressalte-se que apenas recorreremos aos números ali explicitados, sem uma análise detida acerca do conteúdo dessas emendas e se elas continuaram a representar o que fora inicialmente proposto.

Já no governo Dilma Rousseff, observa-se uma queda considerável na aprovação de dispositivos por emenda. Neste caso, os autores alegam que essa queda tem relação com as notórias dificuldades de relacionamento da então presidente com o Congresso Nacional cujo comando estava nas mãos de Eduardo Cunha, seu principal opositor. Vale lembrar a rapidez na tramitação do processo de impeachment iniciado em 02 de dezembro de 2015 e encerrado aproximadamente oito meses depois, mais precisamente, em 31 de agosto de 2016.

Na visão de Oscar Vilhena Vieira (2018, p. 11), ao fazer alusão à crise política existente em 2013 (na gestão de Dilma), a disputa política e

institucional tornou-se mais polarizada, e a sociedade, mais intolerante e conflitiva, com isso, o descrédito dos partidos e das instituições políticas abriram espaço para as lideranças e discursos hostis aos valores e princípios estabelecidos pelo pacto constitucional de 1988.

Na gestão de Fernando Collor não foi diferente. A baixa relação com o Congresso, além de impedir a aprovação das emendas constitucionais, provocou a interrupção do próprio Governo. Diversamente do que ocorreu com Dilma, o processo de impeachment não chegou a encerrar porque, antes de aprovado, o então Presidente renunciou deixando o cargo para o seu Vice, Itamar Franco, que o exerceu no período de 1992 a 1995, e, de uma certa forma, como bem demonstra o gráfico acima, foi mais bem sucedido na relação com o Congresso do que seu antecessor.

Na gestão do Presidente Jair Bolsonaro, também fica evidente a dificuldade de aprovação de emendas constitucionais em decorrência da péssima relação com o então presidente do Congresso, Rodrigo Maia.

Em matéria escrita no jornal Folha de São Paulo, em 30 de junho de 2019<sup>18</sup>, o cientista político Sérgio Abranches afirmou que na gestão de Jair Bolsonaro a coalizão se tornou um imperativo para a governabilidade por acreditar que o Presidente não alcance a maioria nas duas Casas do Legislativo para aprovação de suas propostas de emendas. Afirma o autor que o Presidente encontra dificuldade em governar por adotar novos critérios de formação de coalizão, sem o “toma lá, dá cá” espúrio e sem corrupção, neste contexto, a agenda do governo encontrou bloqueio no Congresso e o modelo político por ele adotado inicialmente configurou em um estado disfuncional.

Aproximadamente dez meses após a publicação dessa matéria, mais precisamente em 29 de abril de 2020, foi divulgado no site da BBC News Brasil, a notícia da negociação de cargos proposta pelo Presidente Jair Bolsonaro (diga-se, no segundo ano do mandato) com o “centrão” com a finalidade de conseguir aprovação nos projetos por ele enviados ao Congresso. De acordo com a notícia, a necessidade de dialogar com o Congresso ascendeu depois que os deputados impuseram ao governo uma derrota na votação do plano de ajuda de R\$ 90 bilhões aos Estados e Municípios, no dia 13 de abril de 2020. Na ocasião, a posição governista (defensores dos projetos do presidente) foi preterida por 431 a 70. Esse descompasso agravou-se com a crise sanitária instalada com a pandemia

da Covid 19.

A crise institucional há anos sedimentada no Brasil foi notada por José Antônio Puppim de Oliveira (2006, p. 281), que ao relatar os desafios das políticas públicas, observou que os vários anos de democracia não foram suficientes para o estabelecimento de um sistema político-institucional efetivo para o planejamento.

A constitucionalização das políticas públicas, em uma análise a longo prazo, não foi garantia suficiente à estabilidade da relação entre o Executivo e o Legislativo. Ainda que as políticas estejam constitucionalizadas, fruto de uma complexa negociação, a nova direção política, oriunda da alternância de poder, em qualquer daquelas funções estatais, intensificou a instabilidade.

As negociações dão ensejo às aprovações de emendas constitucionais relacionadas à política governamental pretendida pelo presidente. O que, em princípio seria uma resposta para driblar eventuais censuras ocorridas perante os entes federados<sup>19</sup>, portanto, quando constitucionalizadas, tornam-se políticas de Estado e os entes subnacionais passam a ser obrigados a respeitar as políticas públicas estabelecidas pelo Executivo Federal, ainda assim, a inserção da agenda no texto constitucional não cessou o ciclo de instabilidade.

A contenção dos múltiplos focos setoriais de antagonismo, que emergem, de forma quase endêmica, no governo ou fora dele, entre os parceiros da Aliança Democrática<sup>20</sup> e no interior dos próprios partidos políticos, pode desgastar rapidamente a liderança da coalizão (ABRANCHES, 1987, p. 9). Não é por outra razão que o sistema multipartidário adotado pelo Brasil conduz a uma fragilidade da vida partidária ocasionando entraves na constitucionalização das políticas públicas.

A perspectiva de término do período presidencial torna-se sério complicador para a manutenção da coalizão de apoio nos últimos anos de mandato do presidente (SANTOS, 1997, p.3). Muda-se o Presidente, alteram-se as trocas e novas coalizões são exigidas impondo à constitucionalização das políticas governamentais submissão a cada recorte eleitoral.

## 5. ALTERNÂNCIA DE PODER E A COALIZÃO

Os recursos (institucionais, organizacionais, dentre outros) outorgados ao Executivo (a exemplo, o poder de nomear pessoas para cargos

chave do processo decisório) o qualificam sobremaneira na condução das políticas públicas e da gestão do Estado, cabendo a ele o ônus e o bônus da iniciativa de propostas legislativas para implementação das políticas públicas (TORRENS, 2013, p. 192). A despeito de seu poder institucional a constitucionalização das políticas de governo depende de prévia aprovação do Legislativo.

A forma como as políticas são constitucionalizadas muitas vezes reflete os interesses pessoais dos representantes eleitos. A perspectiva do término do período do mandato legislativo, do ponto de vista individual de cada representante, altera as negociações e o valor da patronagem é majorada como forma de manter a coalizão entre o Executivo e o Legislativo.

A partir de então, cada deputado e senador, afeto ou não ao partido governista, redefine o cálculo de cooperação com a agenda presidencial. O chamado consenso contingente acaba e as próximas eleições tomam conta da agenda, não importa qual perfil ideológico esteja no poder. Aduz Fabiano Santos (1997, p. 3) que a proximidade do término do mandato é um sério complicador para a manutenção da coalizão de apoio nos últimos anos da gestão do presidente.

Ana Cláudia N. Cappella (2006, p. 25-30), ao escrever sobre as Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas, destacou o modelo de *Multiple Stream*, adotado por John Kingdon<sup>21</sup> o qual dispõe sobre a necessidade de quatro processos para formação das políticas públicas: o estabelecimento de uma agenda política, a consideração de alternativas para a formulação de políticas públicas, a escolha dominante entre o conjunto de alternativas disponíveis e a implementação da decisão. Mais adiante, a autora afirmou que neste modelo a mudança da agenda é o resultado da convergência de três fatores: problemas (*problems*); soluções ou alternativas (*policies*) e política (*politics*). O terceiro deles, que interessa ao presente estudo, é composto pela influência política e as coalizões são construídas a partir de um processo de barganha e negociação política de tal forma que a mudança de governo determina a mudança da agenda governamental. Na concepção de Kingdon, as variações no clima nacional (*national mood*) e dentro do governo (*turnover*) são os maiores propulsores de transformações na agenda governamental.

A falta de um programa partidário alinhado ideologicamente com

alguma das possibilidades e modelos de estado que permita aos atores sociais saberem qual, no espectro ideológico usual se encontra aquele partido é a base do jogo político de troca a que se submete o Presidente de forma a alcançar uma gestão funcional com apoio do Legislativo. No entanto, o que a princípio denota a melhor estratégia, quando da reeleição, cujo apoio dos seus partidos coligados, embora minoria, seja de tamanha importância, se torna um problema diante da ausência de coesão da sua base por não se sujeitarem a negociar com os oposicionistas.

Com efeito, se, por um lado, preferiu o Chefe do Executivo implementar sua plataforma de governo através da constitucionalização das políticas públicas, compostas de projetos de longo prazo para que sua realização ultrapasse a duração de um governo, impondo não só aos sucessores, como também aos entes federados, a implementação das suas políticas públicas para não sacrificar os objetivos constitucionais pela alternância de poder; do outro lado, a concretização desse anseio é subjugada a uma complexa negociação decorrente de um sistema eleitoral fragmentado.

Defende Fabiano Santos (1997, p. 4) que a utilização da patronagem consiste justamente na negociação entre o presidente e deputados membros dos partidos de oposição. Todavia, a principal consequência da adoção de tal estratégia é a de produzir, no seio dos partidos que formalmente o apoiam, aquela mesma falta de coesão que o levou aos oposicionistas em primeiro lugar. Em razão disso, sua base inicial deixa de apoiá-lo nas votações em que a preferência a seu favor não seja mais intensa.

Por assim dizer, a sucessão do cargo, quer seja de Presidente, quer seja do Legislativo, enseja uma série de novas propostas capazes de direcionar a aprovação das emendas constitucionais necessárias à implementação das políticas de governo sem as quais inviabiliza a gestão do Chefe do Executivo.

É interessante notar que a coalizão construída durante a campanha é um elemento importante de definição de agenda de um novo governo. Não é por outro motivo que a autora Ana Cláudia N. Capella (2006, p. 33) sustenta que um dos atores influentes na definição de uma agenda política é composto pelos participantes do processo eleitoral, a exemplo de partidos políticos. Entretanto, as questões ascendem à agenda de governo na medida que lideranças políticas no Congresso são “influenciadas” pelo Chefe do Executivo em troca de benefícios.

Nas lições de Klaus Frey (2000, p. 219), as disputas políticas e as relações das forças de poder sempre deixarão suas marcas nos programas e projetos desenvolvidos e implementados. Vale dizer, a constelação de forças sociais e políticas, ou seja, o exercício de poder pelas elites políticas e econômicas, parece, no caso do Brasil, determinar de forma bem mais decisiva os rumos do País do que quaisquer arranjos, independentemente do quão institucionalizados estes sejam (2000, p. 247).

A dinâmica macropolítica brasileira tem se caracterizado contrária à soberania popular deixada a margem em detrimento dos interesses próprios de cada candidato o que impulsiona um caminho crítico à instabilidade institucional no país.

As dificuldades em contornar a relação, em tese, harmoniosa entre o Executivo e o Legislativo reduzem a capacidade de formulação de programa capaz de suprir as necessidades do povo. A seleção institucionalizada de interesses define o espaço de vigência das emendas constitucionais propostas pelo Executivo, que podem entrar em vigor e ainda assim contrariar a sua vocação para a permanência, podendo em pouco espaço de tempo ser revogada e substituída por novo interesse de ocasião.

Enfim, mais de trinta anos desde a Constituição Federal de 1988 não foram suficientes para criar uma estabilidade institucional capaz de congregar os interesses do povo à atividade do governo de impulsionar o desenvolvimento da nação mediante a concretização de políticas públicas imunes à disputa de poder.

## 6. REFLEXÕES FINAIS

No início da pesquisa foi adotada a hipótese segundo a qual somente através da coalizão entre os partidos que compõem o legislativo seria possível viabilizar as aprovações das emendas constitucionais voltadas às políticas governamentais, sem a qual o Estado se tornaria inoperante na promoção do bem-estar social. De tudo quanto exposto, restou constatada a imprescindibilidade de uma coalizão entre os partidos para que o Estado brasileiro atinja algum patamar de eficiência e funcionalidade.

Com o poder de controlar o orçamento, o Presidente passou a implementar as políticas públicas mediante emendas constitucionais de forma a impor o seu interesse e evitar dois pontos de veto: o federalismo (impor suas pretensões às unidades subnacionais) e fugir do controle de constitu-

cionalidade pelo Judiciário.

Todavia, o sistema pluripartidário adotado no Brasil fragmentou a pretensa harmonia entre os poderes Executivo e Legislativo criando um problema institucional à constitucionalização das políticas públicas, na medida que as aprovações das respectivas emendas constitucionais são realizadas em meio a uma ausência de ideologia partidária complementada por uma complexa política de negociações.

Sem um entendimento minimamente existente entre os Poderes da República, o que só é possível com o estabelecimento de uma agenda comum que gire em torno de um projeto de nação que contemple os vários setores da sociedade, emendas constitucionais voltadas às políticas públicas deixam de ser aprovadas, fracassando o Estado na efetivação dos objetivos fundamentais da República<sup>22</sup>. Apesar disso, a coalizão passa a ser a única possibilidade de viabilizar a constitucionalização das políticas públicas, principalmente quando interessa à implementação de projetos de longo prazo, com duração superior a mais de um mandato, impondo aos sucessores a continuidade.

Vale dizer, o sistema de voto proporcional com listas abertas gera o multipartidarismo, abrindo a possibilidade de vários partidos se digladiarem pelas cadeiras parlamentares. Com isso, se torna mais difícil para o presidente, vinculado a um determinado partido, ter uma base parlamentar ampla e apta a apoiá-lo. A aprovação das emendas fica amarrada à prévia negociação do Executivo com o Congresso Nacional, ressaltando como moeda de troca cargos ministeriais, sem a qual a gestão governamental se torna disfuncional.

A dificuldade na aprovação da agenda presidencial, muitas vezes, passa de longe pela discussão da matéria em si. Infelizmente, o que prepondera não é o objetivo traçado pelo partido, mas a condição de troca oferecida para cada legislador.

As soluções estáveis para a crise instaurada pela necessária coalizão, na atual conjuntura, denotam uma reforma política de forma a reduzir o número de partidos, adotando quiçá uma lista fechada, com ordem de candidatos definidas por votação em convenção partidária de forma a extinguir a cotação nominal, evitando que os candidatos abandonem a ideologia partidária em prol de seus próprios interesses.

Talvez as hipóteses mencionadas não resolvam, por completo, os

problemas oriundos do jogo político inerente às relações entre o Executivo e o Legislativo. Nenhum sistema eleitoral é perfeito. Nem pretende este artigo esgotar todas as possibilidades. Seria impossível, diante de uma imprescindível análise aprofundada da legislação eleitoral fruto de uma longa história.

Mudanças precisam ser feitas. Isso é incontestável. Porém, a principal delas seria que ambos os poderes, Executivo e Legislativo, funcionassem exatamente como preconizado pela Carta Magna de 1988 tendo como mola mestra o bem-estar da sociedade!

## REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de (1988). Presidencialismo de Coalizão. O Dilema Institucional Brasileiro. **Revista de Ciências Sociais**, vol. 31, n. 1, pp. 5-38. Disponível em: <https://politica3unifesp.files.wordpress.com/2013/01/74783229-presidencialismo-de-coalizao-sergio-abranches.pdf>. Acesso em: 24 abr. 2020.

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo sob Bolsonaro é disfuncional. **Publicado pela Folha de São Paulo**, São Paulo, 30 jun 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2019/06/presidencialismo-sob-bolsonaro-e-disfuncional-diz-sergio-abranches.shtml>. Acesso em: 02 jul. 2020.

ARANTES, Rogério Bastos; COUTO, Cláudio Gonçalves. 1988-2018: Trinta anos de constitucionalização permanente. *In*: FILHO, Naercio Menezes; SOUZA, André Portela. (Orgs). **A Carta – Para Entender a Constituição Brasileira**. São Paulo: Todavia, 2019.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: Problemas de Coordenação e Autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, 18(2), p. 17-26, 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/spp/v18n2/a03v18n2.pdf>. Acesso em 29 jun. 2020.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Tradução de Carmen C, Varriale *et ai.*; coord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacais. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998, 1v. Disponível em: <http://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/17973/material/Norberto-Bobbio-Dicionario-de-Politica.pdf>. Acesso em: 30

out. 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 24 abr. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Declaratória de Inconstitucionalidade n. 179**. Ação direta de inconstitucionalidade. Impugnação de 21 artigos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. Fixação de prazo para o Poder Executivo encaminhar proposições legislativas e praticar atos administrativos. Conhecimento parcial. Posterior regulamentação. Prejudicialidade. Mérito. Ofensa à competência legislativa privativa da União (art. 22, VII e XX, CF/88). Violação do postulado da separação dos Poderes. Inconstitucionalidade. Relator: Ministro Dias Toffoli. Órgão Julgador: Pleno do STF. DJe: 28/03/2014. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5530244>. Acessado em 26 abr. 2020.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas e direito administrativo. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, a. 34, n. 133, jan./mar. 1997. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/198>. Acesso em: 24 mar. 2020.

CAPELLA, Ana Claudia N. Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, n. 61, p. 25-52, 1 semestre 2006. Disponível em: <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/291.pdf>. Acesso em: 03 nov. 2022.

DIMOULIS, Dimitri; LUNARDI, Soraya Gasparetto. Dimensões da Constitucionalização das Políticas Públicas. **RDA – Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, v. 273, p. 237-267, Set-Dez 2016. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/66662>. Acesso em: 25 mar. 2020.

EAGLETON, Terry. **Ideologia**. Tradução de Silvana Vieira, Luís Carlos Borges. ISBN 85-7139-148-3. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista Boitempo, 1997. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/285942/mod\\_resource/content/1/Aula%202.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/285942/mod_resource/content/1/Aula%202.pdf). Acesso em: 30 out 2020.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Análise de políticas públicas no Brasil:

de uma prática não nomeada à institucionalização do “campo de públicas”. **Revista de Administração Pública**. 2016, vol.50, n.6, pp.959-979. ISSN 0034-7612. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/tYDC3xqzZ-K33gpY3vfZ7jpG/?lang=pt>. Acesso em: 03 nov. 2022.

FARIA, Carlos A. Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 21-30, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v18n51/15984>. Acesso em: 25 mar. 2020.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento de Políticas Públicas**, n. 21, 2000. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89>. Acesso em: 16 abr 2020.

HABERMAS, Jürgen. **1929 – Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Volume I. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

KAUFMANN, Rodrigo de Oliveira. **Direitos Humanos, Direito Constitucional e Neopragmatismo**. São Paulo: Almedina, 2011.

LIMA, Rafael Bellem de; VASCONCELOS, Natália Pires de. O Sistema de justiça brasileiro: Atores, atuação e consequências do arranjo constitucional. *In: FILHO, Naercio Menezes; SOUZA, André Portela. (Orgs). A Carta – Para Entender a Constituição Brasileira*. São Paulo: Todavia, 2019.

OLIVEIRA, José Antônio Puppim de. Desafios do Planejamento em Políticas Públicas: diferentes visões e práticas. **Revista de Administração Pública**. 2006, vol.40, n.2, pp. 273-287, ISSN 0034-7612. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122006000200006](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122006000200006). Acesso em: 13 abr. 2020.

QUEIROZ, Roberta Graziella Mendes; CKAGNAZAROFF, Ivan Beck. Inovação no setor público: uma análise do choque de gestão (2003-10) sob a ótica dos servidores e dos preceitos teóricos relacionados à inovação no setor público. **Revista de Administração Pública**. 2010, vol.44, n.3, pp. 679-705, ISSN 0034-7612. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122010000300007>. Acesso em: 16 abr. 2020.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais. Uma Teoria Geral dos Direitos Fundamentais na Perspectiva Constitucional**. 12. ed. rev. atual e ampl.. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2015.

SANTOS, Fabiano. Patronagem e Poder de Agenda na Política. **Revista de Ciências Sociais**. 1997. vol. 40, n. 3. ISSN 0011-5258 on-line *version* ISSN 1678-4588. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52581997000300007](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000300007). Acesso em 24 abr. 2020.

SHALDERS, André. Cargos que Bolsonaro negocia com o centrão têm mais de R\$ 10,6 bi “livres” para investir em 2020. **Publicado pela BBC News Brasil**, Brasília, 29 abr. 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-52466624>. Acesso em: 08 nov. 2020.

SOUZA, Celine. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Revista Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul.-dez 2006, p. 20-45. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>. Acesso em: 24 mar. 2020.

SOARES, Mário Lúcio Quintão. Marcos Teóricos para a Pré-Compreensão do Estado Moderno. *In*: COELHO NETO, Ubirajara (Organizador e Editor). **Marcos Teóricos para a Pré-Compreensão do Estado Moderno: estudos em homenagem ao Professor Aladir Cardozo Filho**. Ubirajara Coelho Neto Editor, 2019.

TORRENS, Antônio Carlos. Poder Legislativo e Políticas Públicas: uma abordagem preliminar. **Revista de Informação Legislativa**, v. 50, n. 197, 9. 189-204, jan./mar. 2013. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496980/000991334.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 02 mai. 2020.

VIEIRA, Oscar Vilhena. **A Batalha dos Poderes: da Transação Democrática ao mal-estar constitucional**. São Paulo: Companhia das Letras, 201

'Notas de fim'

1 Constituição Federal. Artigo 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal; II - do Presidente da República; III - de mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

2 Constituição Federal. Artigo 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos: I - caráter nacional; II - proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes; III - prestação de contas à Justiça Eleitoral; IV - funcionamento parlamentar de acordo com a lei.

3 Expressão citada por Sérgio Henrique H. de Abranches na obra *Presidencialismo de Coalizão. O Dilema Institucional Brasileiro* (1998).

4 O termo utilizado por Rodrigo de Oliveira Kaufmann em seu livro *Direitos Humanos, Direito Constitucional e Neopragmatismo*, remete ao debate teórico existente no

Direito Internacional dos Direitos Humanos, sobre o âmbito e alcance da categorização dos direitos humanos, do qual passaremos ao largo.

5 De acordo com o artigo 2º da Carta Republicana de 1988 os poderes da União (Legislativo, Executivo e Judiciário) são independentes e harmônicos entre si.

6 ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo sob Bolsonaro é disfuncional. Folha de São Paulo, São Paulo, 30 jun 2019. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2019/06/presidencialismo-sob-bolsonaro-e-disfuncional-diz-sergio-abranches.shtml> Acesso em 02 jul. 2020

7 “Art. 3º. Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.” (BRASIL, 1988)

8 Constituição Federal. Artigo 103. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade: I - o Presidente da República; II - a Mesa do Senado Federal; III - a Mesa da Câmara dos Deputados; ... IV - a Mesa de Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004); V - o Governador de Estado ou do Distrito Federal; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004); VI - o Procurador-Geral da República; VII - o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; VIII - partido político com representação no Congresso Nacional; IX - confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

9 Constituição Federal/1988 - Artigo 60, inciso II – a proposta de emenda constitucional pode ser apresentada pelo Presidente da República.

10 PEC – proposta de emenda constitucional

11 Constituição Federal/1988 – Artigo 60, §4º - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I - I - a forma federativa de Estado; II - o voto direto, secreto, universal e periódico; III - a separação dos Poderes; IV - os direitos e garantias individuais.

12 Consta no rodapé do artigo que o material foi entregue para publicação em novembro de 1987, quase um ano anterior à promulgação da Constituição Federal de 1988.

13 Expressão popular que significa troca de favores na qual quem favorece alguém é por este favorecido.

14 Termo utilizado por Fabiano Santos, no artigo Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira, para explicar a troca de favores que acontece entre o Chefe do Executivo e o Legislativo na busca de apoio às aprovações das emendas constitucionais.

15 Aqui entendido como um conjunto de ideias de um determinado grupo dirigidos a um fim específico.

16 Interessante notar na obra de Sérgio Henrique Hudson de Abranches (1988, p. 19-21), Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro, quando ele afirma que a grande maioria (76%: 13/17) dos regimes liberais-democráticos do após-guerra é parlamentarista, sendo a única puramente presidencialista é a democracia dos Estados Unidos da América do Norte que, aliás, tem sido denominada, por parte de alguns analistas, como “presidencialismo imperial”. A França de De Gaulle foi presidencialista, mas de forma mista, na qual o parlamento tem o poder de destituir o ministério. De acordo com o autor, não obstante afirme que as democracias proporcionais são todas multipartidárias e parlamentaristas, a exceção da Suíça (Executivo comandado por um Conselho Federal, não existe o voto de confiança) e da Finlândia (considerada tecnicamente, regime de gabinete, já que o presidencialismo é qualificado pelo poder de dissolução do gabinete pelo parlamento), o que separa o funcionamento macropolítico dessas democracias é a necessidade, mais ou menos, de recurso à coalizão interpartidária para a formação do Executivo. A frequência de coalizões reflete a fragmentação partido-eleitoral, por sua vez

ancorada nas diferenciações socioculturais.

17 Título utilizado por Oscar Vilhena Vieira no livro “A Batalha dos Poderes” onde aborda a crise de 2013 cujo choque do presidencialismo de coalizão foi se degenerando ao longo do tempo, e as instituições de aplicação da lei foram se tornando mais autônomas e ambiciosas.

18 2019 foi o primeiro ano de gestão do Presidente Jair Bolsonaro.

19 Em razão da autonomia fiscal e política, Estados e Municípios deixam de aderir às políticas públicas pretendidas pelo governo federal. De acordo com Marta Arretche (2004, p. 19-20) a autoridade do governo federal para induzir as decisões dos governos locais, no sentido de que estas venham a coincidir com as suas próprias prioridades, permanece limitada, uma vez que estes detêm autonomia fiscal e política, tendo, portanto, condições de ignorar as políticas federais para seguirem uma agenda própria independente. Neste sentido, explicitou a autora que embora os Estados e Municípios cumprissem a regra constitucional de gastar 25% de suas receitas em ensino, cada um estabeleceu sua própria prioridade de gasto.

20 Coalizão formada em 1984, no final do regime militar, pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), o principal partido de oposição ao Regime Militar, e os dissidentes do PDS que formavam a Frente Liberal.

21 John Kingdon é Professor Emérito e foi Presidente Interino de Ciência Política (1989-1990 quando o Presidente, Jack L. Walker, estava de licença) na Universidade de Michigan um especialista em política americana, e tem escrito livros influentes, como agendas, alternativas, e Políticas Públicas, e América do incomum.

22 “Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.” (BRASIL, 1988).