

UM PANORAMA DA DEMOCRACIA BRASILEIRA SOB A LUZ DO FEDERALISMO DE COOPERAÇÃO, DO LIBERALISMO POLÍTICO E DO EQUILÍBRIO ENTRE OS PODERES

AN OVERVIEW OF BRAZILIAN DEMOCRACY IN THE LIGHT
OF COOPERATIVE FEDERALISM, POLITICAL LIBERALISM AND
THE BALANCE BETWEEN POWERS

Isabella Jannuzzi Chaves de Jesus¹

Victória Silvestre Bentes²

Maria Clara Ortiz Rodrigues³

Giovanna Vitória de Abreu Bueno⁴

RESUMO: O objetivo geral da pesquisa é analisar o funcionamento da democracia brasileira à luz de fenômenos e correntes teóricas diversas, abrangendo o liberalismo político, o federalismo cooperativo e o presidencialismo de coalização. O estudo focaliza os efeitos desse arranjo institucional sobre a dinâmica dos três poderes e da qualidade da democracia. Analisar tais fenômenos constitui uma tentativa urgente de releitura política do cenário institucional brasileiro sob chave democrática, se amparando em uma metodologia qualitativa e teórico conceitual, com revisão de literatura em teoria política e em direito constitucional. Assim, o presidencialismo de coalizão permanece indispensável à governabilidade, mas exige reformas transparentes que esclareçam seu funcionamento e incentivem sua permanência na sociedade brasileira.

Palavras-chave: federalismo; processo legislativo; presidencialismo de coalizão; relação entre poderes; democracia

ABSTRACT: The overall objective of this research is to analyze the functioning of Brazilian democracy in light of diverse phenomena and theoretical currents, encompassing political liberalism, cooperative federalism, and coalition presidentialism. The study focuses on the effects of this institutional arrangement on the dynamics of the three branches of government and the quality of democracy. Analyzing these phenomena constitutes an urgent attempt at a political reinterpretation of the Brazilian institutional landscape from a democratic perspective, relying on a qualitative and theoretical-conceptual methodology, with a literature review in political theory and constitutional law. Thus, coalition presidentialism remains indispensable to governability, but requires transparent reforms that clarify its functioning and encourage its continued presence in Brazilian society.

Keywords: federalism; legislative process; coalition presidentialism; relationships between powers; democracy.

1 Graduada em Direito pela Universidade de Brasília (UnB). E-mail para contato: isabella.jcj@gmail.com.

2 Graduada em Direito pela Universidade de Brasília (UnB). E-mail para contato: vicbentes1203@gmail.com.

3 Graduada em Direito pela Universidade de Brasília (UnB) e graduanda em Administração pelo IDP - DF. E-mail para contato: mcortizrodrigues@gmail.com.

4 Graduada em Direito pela Universidade de Brasília (UnB). E-mail para contato: giovanna.abreu20@gmail.com.

1. INTRODUÇÃO

A compreensão do funcionamento das instituições brasileiras tornou-se tema central diante das tensões políticas recentes, marcadas pelo reequilíbrio de alianças e pela fragilidade do espírito cívico e da representação. Nesse contexto, os fundamentos da democracia e a relação entre Executivo, Legislativo e Judiciário passam por pressões que afetam a estabilidade do regime, exigindo uma análise das bases institucionais que moldam o sistema de governo brasileiro.

A formação do Estado brasileiro foi influenciada pelas tradições europeias e norte-americanas do liberalismo clássico. De Locke, incorporou-se a defesa dos direitos naturais e a limitação do poder; de Montesquieu, o princípio da separação dos poderes. Da Constituição norte-americana de 1787 herdou-se o federalismo dual, posteriormente adaptado à realidade nacional, resultando em um arranjo híbrido. A literatura indica que essa combinação molda a dinâmica da democracia brasileira, sobretudo diante da histórica preponderância do Executivo e da necessidade de articulação constante com um Legislativo fragmentado.

O estado da arte sobre a democracia brasileira demonstra que sua consolidação enfrenta volatilidades associadas ao multipartidarismo exacerbado, que dificulta a formação de governos estáveis e gera assimetrias federativas. Autores como Avritzer, Abranches, Tavares de Almeida e Meneguello apontam que, desde a redemocratização, o arranjo institucional combina mecanismos liberais de limitação do poder com práticas intensas de negociação, resultando em antagonismos derivados do pluralismo político e da desigualdade social. A permissividade constitucional, ao mesmo tempo que amplia a participação, confere complexidade e desafia a coordenação governamental.

É nesse cenário que se estrutura o presidencialismo de coalizão, formado pela interação entre federalismo, bicameralismo, multipartidarismo e representação proporcional. Desde 1988, a governabilidade depende da capacidade do Executivo de construir uma coalizão majoritária, condição essencial para aprovar sua agenda diante da fragmentação partidária. Transformações recentes, sobretudo após as eleições de 2018 — consideradas disruptivas —, intensificaram essa dificuldade ao inaugurar um governo com coalizão minoritária e resistência à negociação tradicional, o que acentuou a instabilidade e tensionou as relações entre os Poderes.

Diante disso, torna-se necessário compreender como liberalismo político, federalismo cooperativo e presidencialismo de coalizão moldam a democracia brasileira contemporânea. Este artigo busca analisar como o presidencialismo de coalizão enfrentou os desafios recentes, especialmente o uso do Orçamento Secreto, e de que forma tais mecanismos afetaram a governabilidade, a relação entre os Poderes e a qualidade democrática. Pretende-se avaliar se essas transformações geraram disfunções permanentes ou se representam um processo de reinvenção institucional em curso, marcado por um sistema em transição e instituições tensionadas.

2. FUNDAMENTOS TEÓRICOS DA DEMOCRACIA BRASILEIRA

2.1 LIBERALISMO POLÍTICO: ORIGENS, PRINCÍPIOS E INFLUÊNCIAS

O liberalismo como corrente filosófica da primeira modernidade foi consolidado após quatro revoluções: Revolução Gloriosa, Americana, Francesa e Primavera dos povos, que se constituíram como meio de efetivação das mais profundas transformações nos setores político, social e econômico. Essa doutrina esquematiza um ideal de liberdade que se traduz no direito à autonomia, à propriedade e à igualdade, como também vislumbra a adoção de posturas contrapostas ao paternalismo⁵, de forma que o âmbito privado não fosse afetado pela interferência do Estado, uma vez que este seria reduzido aos termos mínimos⁶. Dessa maneira, visa-se a esclarecer as origens do liberalismo clássico - que posteriormente se desdobrará na experiência brasileira - e como sua hegemonia no cenário mundial moderno/contemporâneo exerceu influência no alicerçamento do regime democrático, na cidadania e na separação do Estado republicano em três poderes.

Em virtude do movimento vanguardista que culminou na Revolução Gloriosa (1688), foram criados os pilares conceituais de progressão dos valores liberais, tendo em vista que o Século das Luzes serviu de motor para esse ambiente intelectual⁷. Com isso, o libelo de John Locke fundamentaria o direito de revolução contra a tirania do poder absoluto⁸, viabilizando assim uma possível governança com o consentimento dos governados, por meio da limitação do poder estatal, exemplificada pelo slogan político *No taxation without representation*, originado na Revolução Americana (1775), o qual criticava a injeção de impostos abusivos sem o consentimento da população. Sendo assim, tais revoltas não garantiram apenas o fim da monarquia britânica e a Independência dos Estados Unidos, como também serviram de inspiração para outras mobilizações revolucionárias ao redor do mundo.

Além disso, o absolutismo monárquico de Luís XIV e as iminentes desigualdades sociais culminaram na Revolução Francesa (1789), a qual marca a queda do antigo regime e esboça o primeiro projeto político republicano-democrático dos tempos modernos⁹. A partir da conjugação dos direitos civis com uma pré-visão de constitucionalismo, são introduzidos os fundamentos jurídicos do modelo, situando o conceito de representação e a

5 BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. Tradução de M. A. Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 1988, p. 22.

6 CADEMARTORI, Daniela Mesquita Leutchuk de; CADEMARTORI, Sérgio Urquhart de. **Aportes bobbianos à análise da relação liberalismo/democracia**. 2019, p. 304. Disponível em: <https://repositorio.unilasalle.edu.br/handle/11690/1470>. Acesso em: 22 nov. 2025.

7 JÚNIOR, Elias Soares de Souza. Reflexões acerca do liberalismo político em Montesquieu. **Filosofia: Caderno de monografias**, v. 4, n. 4, 2024, p. 33.

8 BITTAR, Guilherme de Moraes. **Democracia e liberdade: a falsa promessa do liberalismo no estado ainda-não-democrático de direito brasileiro**. 2021, p. 94. Disponível em: <https://repositorio.bc.ufg.br/tede/items/065a7f-11-4321-4831-b629-9fc3d92c23e1>. Acesso em: 22 nov. 2025.

9 OLIVEIRA, Josemar Machado de. **A teoria democrática robespierrista: do republicanismo clássico à democracia social**. Vitória: EDUFES, 2021, Coleção Pesquisa UFES, v. 3, p. 433.

doutrina liberal em uma moldura de interdependência¹⁰, necessária desde o estabelecimento de limites ao governo. A insurreição também exerceu importantes contribuições para a soberania das competências judiciária, executiva e legislativa, dividindo-a em três poderes que se auto limitam na concepção de república, a qual foi teorizada por Montesquieu, em seu livro “O Espírito das Leis”¹¹.

De maneira distinta, a Primavera dos Povos (1848) foi marcada pelas numerosas e simultâneas revoltas que ocorreram na Europa após as Guerras Napoleônicas, bem como o Congresso de Viena, marcando o retorno da democracia à arena política, juntamente com a tentativa de conciliação entre a liberdade individual e participação cívica através da proclamação do sufrágio universal¹². Nesse contexto, foi demonstrado um ideal liberal aplicado em sua vertente mais social, o qual havia sido reprimido desde a reação burguesa da Revolução Francesa, em uma abstração que até então estava apenas na “história das ideias”¹³. Dessa maneira, as Revoluções de 1848 levaram à queda líderes como Guizot, os quais viam na democracia o caos¹⁴, de maneira que a progressiva afluência entre as tradições liberal e democrática foram vinculadas, dado que o liberalismo precisou dar uma resposta ao socialismo na contemporaneidade, em um cenário que a população deseja usufruir de liberdades concretas, e não apenas formais¹⁵.

Nessa conjuntura, apesar das tensões iniciais, é evidente que a democracia desenvolveu-se apenas onde os direitos de liberdade haviam sido constitucionalmente reconhecidos¹⁶, em uma condição imperativa, uma vez que esse sistema se tornou o principal mecanismo de defesa da livre iniciativa. Para Bobbio, Estados liberais não democráticos seriam inconcebíveis¹⁷, a partir da consolidação de um liberalismo político pós-revoluções que se manifesta na instalação de um Estado de Direito regido pela lei (com base em mecanismos que visam à defesa contra os abusos de autoridade¹⁸), filosoficamente ancorado no contratualismo, cujo pacto social visa à proteção da autonomia e propriedade dos

10 BITTAR, Guilherme de Moraes. **Democracia e liberdade: a falsa promessa do liberalismo no estado ainda-não-democrático de direito brasileiro**. 2021, p. 88. Disponível em: <https://repositorio.bc.ufg.br/tede/items/065a7f11-4321-4831-b629-9fc3d92c23e1>. Acesso em: 22 nov. 2025.

11 MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. **O espírito das leis**. Tradução de Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 167.

12 SPITZ, Jean-Fabien. Preface. In: POCOCK, John. **Le moment machiavélien. La pensée politique florentine et la tradition républicaine atlantique**. Paris: PUF, 1997, p. 32-33.

13 OLIVEIRA, Josemar Machado de. **A teoria democrática robespierrista: do republicanismo clássico à democracia social**. Vitória: EDUFES, 2021, Coleção Pesquisa UFES, v. 3, p. 30.

14 LEFORT, Claude. Liberalismo e democracia. **Estudos de Sociologia**, Araraquara, v. 13, n. 25, p. 13–26, 2008. p. 22. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/estudos/article/view/1142>. Acesso em: 22 nov. 2025.

15 CADEMARTORI, Daniela Mesquita Leutchuk de; CADEMARTORI, Sérgio Urquhart de. **Aportes bobbianos à análise da relação liberalismo/democracia**. 2019, p. 321. Disponível em: <https://repositorio.unilasalle.edu.br/handle/11690/1470>. Acesso em: 22 nov. 2025.

16 CADEMARTORI, Daniela Mesquita Leutchuk de; CADEMARTORI, Sérgio Urquhart de. **Aportes bobbianos à análise da relação liberalismo/democracia**. 2019, p. 319. Disponível em: <https://repositorio.unilasalle.edu.br/handle/11690/1470>. Acesso em: 22 nov. 2025.

17 BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. Tradução de M. A. Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 1988, p. 43.

18 CADEMARTORI, Daniela Mesquita Leutchuk de; CADEMARTORI, Sérgio Urquhart de. **Aportes bobbianos à análise da relação liberalismo/democracia**. 2019, p. 306. Disponível em: <https://repositorio.unilasalle.edu.br/handle/11690/1470>. Acesso em: 22 nov. 2025.

indivíduos. Vale ressaltar também que não foi possível sustentar um sistema em que os direitos de liberdade pudessem ser gozados plenamente sem a intervenção ativa do Estado para criar as condições objetivas de sua realização¹⁹; assim, foi necessário a cumulação dos princípios apresentados com os modelos posteriores, visando minimizar as assimetrias estruturais.

Outrossim, a análise dos déficits na aplicação de um sistema democrático baseado na perspectiva liberal, em sua relação intrínseca com o exercício cidadão, revela como tais lapsos acarretam um ambiente marcado por falhas sistêmicas na esfera federal e presidencialista, especialmente no contexto brasileiro contemporâneo, tendo em vista que a ênfase na propriedade privada como direito absoluto cria desigualdades que dificultam a participação efetiva. Desse modo, o Estado brasileiro opera por meio de um arranjo institucional que permite a interação e o controle recíproco entre os Poderes, de modo a evitar desvios que possam resultar em práticas arbitrárias ou corrompidas, garantindo, assim, a preservação das prerrogativas individuais²⁰.

Em conclusão, a relação entre liberalismo e democracia é posta como uma equação complexa²¹, em razão de se emaranhar ao ponto dos conceitos desenvolverem carga valorativa em elo. No contexto brasileiro, esse legado assume contornos específicos: as desigualdades estruturais impõem desafios à plena realização de um ideal verdadeiramente participativo, exigindo uma existência capaz de equilibrar direitos individuais, cidadania e controle recíproco entre os Poderes. Assim, compreender as raízes liberais da democracia não implica apenas reconstruir seu percurso histórico, mas também reconhecer seus limites e potencialidades diante das demandas inseridas por tensões.

2.2 CONSTRUÇÃO DO FEDERALISMO BRASILEIRO E O MITO DA DESCONCENTRAÇÃO DO PODER

O federalismo pode ser definido como o sistema de organização estatal no qual o poder e a autoridade são repartidos territorialmente entre diferentes níveis de governo, de acordo com a Constituição, de modo que tanto o governo central quanto os governos subnacionais atuam de forma independente dentro de suas esferas próprias de ação²². Tal modelo de organização política foi introduzido no Brasil, pela primeira vez, na Constituição de 1891, a qual estabeleceu uma república federativa no país por meio da dissolução do Estado unitário imperial vigente. Contudo, apesar do discurso da época dizer que o

19 NOVAIS, Jorge Reis. **Contributo para uma teoria do estado de direito**. Coimbra: Almedina, 2013, p. 211

20 JÚNIOR, Elias Soares de Souza. Reflexões acerca do liberalismo político em Montesquieu. **Filosofia: Caderno de monografias**, v. 4, n. 4, 2024, p. 36. Disponível em: <https://seer.uniacademia.edu.br/index.php/FIL/article/view/3935>. Acesso em: 22 nov. 2025.

21 BITTAR, Guilherme de Moraes. **Democracia e liberdade: a falsa promessa do liberalismo no estado ainda-não-democrático de direito brasileiro**. 2021, p. 88. Disponível em: <https://repositorio.bc.ufg.br/tede/items/065a7f11-4321-4831-b629-9fc3d92c23e1>. Acesso em: 22 nov. 2025.

22 ALMEIDA, Maria Hermínia Brandão Tavares de. Federalismo, democracia e governo no Brasil: idéias, hipóteses e evidências. **BIB : Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, n. 51, p. 13-34, 2001. Tradução. Disponível em: https://biblio.fflch.usp.br/Almeida_MHBT_53_1273180_FederalismoDemocraciaEGovernoNoBrasil.pdf. Acesso em: 25 nov. 2025.

federalismo brasileiro nascera de forma centrífuga²³, como produto das lutas por liberdades individuais e pela autonomia provincial, este nunca verdadeiramente se desvinculou da concentração de poderes. Dessa forma, o intuito desta seção será analisar as mudanças sofridas pelo federalismo brasileiro e como estas influenciaram a logística do presidencialismo de coalizão e da democracia brasileira.

Inicialmente, é importante destacar que o surgimento do federalismo está intrinsecamente ligado à disseminação das ideias liberais. Nesse sentido, principalmente no cenário norte-americano, o liberalismo político buscava limitar o poder e a intervenção do Estado para proteger liberdades individuais e direitos fundamentais, evitando a tirania e outros abusos de poder. Nesse cenário, a ideia central do federalismo - de distribuir os poderes entre os diversos entes que formam o Estado, de modo a prevenir abusos - parecia encaixar perfeitamente com as soluções que o liberalismo almejava. Diante disso, movidas pelas promessas liberais, as 13 colônias se juntaram, dando origem a um Estado federal de formação centrípeta, organizado pela Constituição de 1787, a qual também distribuiu as competências entre a União soberana e os Estados-membros autônomos.

Inspirados no modelo federativo norte-americano, os governantes que consolidaram o golpe militar que deu origem à república no Brasil também optaram pela adoção do federalismo, porém por um motivo distinto. Embora o discurso da época que justificava a escolha da adoção de um federalismo semelhante ao estadunidense, no Brasil era preciso recompensar as elites que haviam apoiado o golpe. Sob essa ótica, as elites civis, em especial as agrário-exportadoras, tinham três principais reivindicações: federalismo radical, apoio político incondicional do governo nacional e fluxo de recursos²⁴. Dessa forma, uma vez garantidos esses três elementos, era possível estabelecer um regime oligárquico baseado na política do café com leite, no qual se protegiam os interesses econômicos e políticos apenas das elites, deixando à margem as necessidades e os direitos do restante da população.

Sob essa perspectiva, compreender o funcionamento da política do “café com leite” é fundamental para identificar as origens de práticas clientelistas que perduram até hoje na democracia brasileira. Na República Oligárquica, havia uma alternância no poder federal entre as oligarquias de São Paulo e de Minas Gerais, ou seja, se o atual mandato fosse de um presidente paulista, o próximo seria de um presidente mineiro. Essa arquitetura só era possível caso o candidato à presidência tivesse o apoio dos governadores, que, por sua vez, precisavam do auxílio dos coronéis, figuras-chave para o processo.

Os coronéis, líderes políticos e econômicos regionais, praticavam uma relação de clientelismo sobre o eleitorado local, isto é, uma relação desigual na qual um líder político

23 ANDRADE, Júnio Mendonça de; SANTOS, Karlos Kleiton dos; JESUS, Gustavo Santana de. Formação do federalismo norte-Americano e do federalismo brasileiro. *Interfaces Científicas* - Direito, [S. l.], v. 5, n. 2, p. 29–36, 2017. Disponível em: <https://periodicosgrupotiradentes.emnuvens.com.br/direito/article/view/3594>. Acesso em: 25 nov. 2025.

24 PERISSINOTTO, Renato Monseff; MASSIMO, Lucas; COSTA, Luiz Domingos. Oligarquia Competitiva e Profissionalização Política: O Caso dos Senadores Brasileiros na Primeira República (1889-1934). Rio de Janeiro: *Revista de Ciências Sociais*, v. 60, n. 1, p. 79-110, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/Jyz3wvf5hvTt8GfdmPxxhNDkm/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 25 nov. 2025.

distribui favores e benefícios de forma pessoal em troca de apoio e votos, por meio de vínculos particulares e pela dependência do cliente em relação ao patrono²⁵. A partir dessa prática, os coronéis garantiam os votos aos governadores, e estes davam apoio ao candidato à presidência, formando uma rede de alianças articulada que concentrava os poderes nas elites paulistas e mineiras.

Dessa dinâmica, é possível extrair duas constatações essenciais. Primeiro, embora as formas de clientelismo tenham se transformado ao longo do tempo, especialmente com a adaptação ao presidencialismo de coalizão, a lógica e a essência - baseada em troca de apoio político e distribuição seletiva de recursos - permanecem praticamente as mesmas. Segundo, observa-se que a ruptura com o Estado unitário não impediu a concentração de poderes; eles apenas foram deslocados para o governo nacional e apropriados por uma elite restrita e excludente.

Entretanto, ao comparar-se a Primeira República com o cenário democrático atual, percebe-se uma mudança significativa: o enfraquecimento do poder de barganha dos governos subnacionais e a crescente concentração de autoridade no Executivo nacional e na Câmara dos Deputados. Sob essa ótica, como já mencionado anteriormente, os governadores tinham um papel central na engrenagem política do café com leite, porém, desde a Revolução de 30, na qual houve a centralização do poder na figura de Vargas, o governos subnacionais nunca recuperaram completamente sua influência política e seu poder de barganha.

Hoje, esse fenômeno é muito claro quando observa-se o domínio da disciplina partidária. Esta significa que o comportamento parlamentar tende a ser dominado pela lealdade aos líderes partidários (*party discipline*), que é sistematicamente mais alta do que a lealdade ao governador do estado em que foi eleito. Nesse sentido, o voto dos parlamentares segue as orientações partidárias, mesmo em matérias que penalizam as receitas ou a autonomia decisória dos governos subnacionais²⁶, fazendo com que os interesses políticos fiquem em primeiro plano, enquanto os interesses locais sejam relegados a segundo plano.

Uma possível explicação para esse predomínio da disciplina partidária é o acirramento da polarização política observado no Brasil nos últimos anos. Embora a literatura tradicionalmente caracterize o país como marcado por relativa apatia política, esse quadro se altera de forma significativa a partir da crescente rivalidade entre bolsonaristas e lulistas²⁷. A disputa tornou-se mais intensa e emocionalizada, principalmente, nas eleições recentes, gerando um ambiente no qual orientações ideológicas passam a definir identidades e a orientar comportamentos. O episódio de 8 de janeiro de 2023 mostra com clareza

25 SILVA, João Manuel Gonçalves da. O clientelismo partidário durante a I República: caso do Partido Reconstituente (1920-1923). *Análise Social*, v. 32, n. 140, p. 31-74, 1997. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/41011255>. Acesso em: 25 nov. 2025.

26 ARRETICHE, Marta. "The veto power of sub-national governments in Brazil: Political institutions and parliamentary behaviour in the post-1988 period". *Brazilian Political Science Review*, v. 1, n. 2, p. 40-73, 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/bpsr/a/QWkQySxf8bs9BsXWM963mfw/?lang=en>. Acesso em: 25 nov. 2025.

27 FUX, Mário; MARQUES, Pedro Henrique. Polarização e contexto: medindo e explicando a polarização política no Brasil. *Revista do CESOP*, v. 28, n. 3, p. 560-593, set.-dez., 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/op/a/SCmKT44FzwmGMp6jtBZ3Dfk/?format=html&lang=pt&stop=previous>. Acesso em: 25 nov. 2025.

essa transformação: a polarização, convertida em intolerância e ódio ao atual presidente da República, levou grupos extremistas da direita a praticarem atos criminosos contra as instituições democráticas. Dessa forma, devido à afloração ideológica, de modo geral, do eleitorado brasileiro, os congressistas podem ter procurado agradar os seus eleitores seguindo o voto do líder partidário e as orientações ideológicas do partido, ao invés de votar em matérias de acordo com os interesses dos estados em que foram eleitos.

Somado à disciplina partidária, os governos subnacionais enfrentam poucos pontos de veto quando comparados, por exemplo, ao federalismo norte-americano. Nesse sentido, devido à formação de um federalismo dual nos EUA - baseado na repartição clássica e rigidamente delimitada de competências entre União e estados²⁸ - os governos estaduais dispõem de mecanismos de veto bem definidos, isto é, “instâncias institucionais que permitem a um ator ou território bloquear uma decisão (como um Senado forte, referendos estaduais, exigência de aprovação das assembleias estaduais etc.)”²⁹. Por outro lado, no Brasil, o federalismo possui natureza cooperativa. Isso quer dizer que a relação entre o governo federal e os governos estaduais (comunidades parciais) parte da lógica de união, aliança e coordenação³⁰, resultando em maior interdependência funcional entre os entes federativos e, sobretudo, em forte dependência dos estados em relação à União, a qual concentrou parcela significativa das competências constitucionais e financeiras. Desse modo, devido ao desequilíbrio na distribuição de competências, os estados ficaram com poucos pontos de veto, quando comparados à União, diminuindo a sua influência política e o seu protagonismo na dinâmica do presidencialismo de coalizão.

Nesse contexto, cabe refletir sobre a alegada tentativa do governo Bolsonaro de se aproximar do federalismo dual norte-americano a fim de diminuir a interdependência entre os entes federativos. A possível desconcentração de parcela dos grandes poderes destinados à União como consequência da ação seria benéfica, porém, o que ocorreu foi muito diferente. O presidente adotou postura de comando autocrático, contrastando com a cultura de negociação que caracterizou a democracia brasileira pós-88, chegando até a transferir recursos de forma pulverizada³¹, como o “orçamento secreto”³², o qual fere o princípio de publicidade e transparência da administração pública.

28 HORTA, Raul Machado. O Federalismo no direito constitucional contemporâneo. Revista latino-americana de estudos constitucionais, Belo Horizonte, n. 1, p. 713–740, jan./jun., 2003. Disponível em: <http://www.ablj.org.br/revistas/revista19e20/revista19e20%20%20RAUL%20MACHADO%20HORTA%20-%20O%20Federalismo%20no%20Direito%20Constitucional%20Contempor%C3%A2neo.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2025.

29 ARRETCHE, Marta. “The veto power of sub-national governments in Brazil: Political institutions and parliamentary behaviour in the post-1988 period”. Brazilian Political Science Review, v. 1, n. 2, p. 40-73, 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/bpsr/a/QWkQySxf8bs9BsXWM963mfw/?lang=en>. Acesso em: 25 nov. 2025.

30 HORTA, Raul Machado. *op. cit.*

31 ABRUCIO, Fernando Luiz. Federalismo brasileiro e projeto nacional: os desafios da democracia e da desigualdade. **Revista USP**, São Paulo, n. 134, p. 127–142, 2022. Disponível em: <https://revistas.usp.br/revusp/article/view/202382>. Acesso em: 25 nov. 2025.

32 O orçamento secreto foi um esquema de distribuição de emendas parlamentares — as emendas de relator (RP9) — usado para enviar dinheiro público sem transparência sobre quem pediu, para onde foi e por qual motivo. Em dezembro de 2022, o STF declarou esse mecanismo inconstitucional, entendendo que ele violava os princípios de publicidade, impessoalidade e moralidade, e determinou o fim das RP9.

A partir da análise do percurso do federalismo brasileiro percebe-se que, embora o país tenha adotado uma estrutura descentralizada desde 1891, isso nunca se traduziu em uma efetiva desconcentração do poder. A Primeira República contou com um arranjo em que as oligarquias estaduais monopolizavam as decisões nacionais por meio da política do café com leite e de redes clientelistas profundamente desiguais. A Revolução de 1930 deslocou esse núcleo decisório para o governo central, e, mesmo com a redemocratização e a Constituição de 1988, o federalismo cooperativo consolidou uma dependência estrutural dos estados em relação à União.

Na atualidade, a permanência de práticas clientelistas, o enfraquecimento progressivo dos governos subnacionais, a hegemonia da disciplina partidária e a existência de poucos pontos de veto evidenciam que, apesar da descentralização formal, o poder decisório nunca deixou de se concentrar em grupos restritos, seja nas oligarquias regionais, ou nos líderes partidários e no Executivo nacional. Assim, o mito da desconcentração do poder revela-se incompatível com a trajetória real do federalismo brasileiro, o qual permaneceu marcado por assimetrias e pela predominância de atores centrais na condução do processo político.

3. PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO

O federalismo brasileiro também está relacionado a uma característica especial na democracia do país: a necessidade do Poder Executivo de realizar pactos e alianças com os membros de outros poderes. Isso se deve ao fato da distribuição das competências administrativas e legislativas entre os entes federativos resultar na necessidade de apoio partidário para que garantir a governabilidade nos mandatos presidenciais. Desse modo, para garantir que suas propostas sejam cumpridas, o presidente precisa contar com o apoio dos representantes legislativos dos Estados-membros, dos Municípios e do Distrito Federal.

Nesse sentido, o cientista político Sérgio Abranches, em 1988, criou uma terminologia com o objetivo de explicar e representar o sistema político brasileiro, conhecido como o presidencialismo de coalizão. Segundo o autor, presidencialismo de coalizão designa o arranjo institucional brasileiro no qual o Poder Executivo depende da formação de amplas alianças multipartidárias para assegurar sustentação no Legislativo. Tal dinâmica implica processos decisórios mais complexos e intensamente negociados, dada a necessidade de conciliar interesses heterogêneos entre os partidos que compõem a coalizão governamental.

Na análise de Abranches, dentro da realidade brasileira, devido à grande pluralidade partidária presente na esfera política do país, um presidente, mesmo após a sua eleição, não consegue governar plenamente de acordo com seus propósitos e projetos eleitorais, alinhados com seu partido, se não formar alianças partidárias com grupos e figuras de interesse, visando a aprovação e materialização de seus projetos e políticas no Congresso Nacional. Nessa perspectiva, o autor define como o presidencialismo de coalizão a estratégia política utilizada por presidentes, de modo que consigam conduzir uma boa administração governamental, sendo essa estratégia a busca por apoio de múltiplos partidos no Congres-

so, visando a formação de uma maioria governamental que aprove os projetos, ideais e propostas do Presidente. Esses acordos, visando ter o Congresso Nacional como pilastra de apoio governamental, se desenvolvem por meio da promoção de relações como, por exemplo, a distribuição de cargos ministeriais ou o acesso a recursos de ministérios e órgãos públicos, com o objetivo de estabelecer um sistema de alianças a fim de governar de forma efetiva e plena em um sistema político multipartidário.

Isso posto, pode-se observar como antecedente institucional desse modelo de organização política a promulgação da Constituição de 1946, onde consta, no quadragésimo segundo artigo que: “Em cada uma das câmaras, salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações serão tomadas por maioria de votos, presente a maioria dos seus membros”³³. Destaca-se também que a Constituição da época ainda previa a divisão bicameral do Poder Legislativo, sendo composto pelo Senado Federal e a Câmara dos Deputados. Desse modo, é possível a observação de que, desde o desenvolvimento da primeira constituição democrática no Brasil, a conquista da maioria dos votos dentro do Congresso é imprescindível para que projetos e políticas, como as propostas pelo Presidente, sejam aprovadas. Consequentemente, conclui-se que a realização de parcerias e cooperações sempre foram essenciais para o pleno funcionamento do sistema político brasileiro.

O Brasil, como uma Democracia Federalista Republicana e Presidencialista, teve como objetivo, ao adquirir um caráter democrático e federalista, uma maior divisão do poder, com a proposta de evitar a existência de uma figura soberana e absoluta, como visto durante o período monárquico. Tendo em vista o modelo colonialista imposto no Brasil, desde 1500, e a instauração de Portugal como figura soberana em sua colônia, a necessidade da instauração de um modelo mais democrático, dividido e plural na política brasileira, após a sua independência, foi essencial para a sua consolidação como nação. Assim sendo, o modelo pluralista foi adotado visando o não abuso de autoridade e a manutenção do caráter justo e igualitário que a Lei se propõe a cumprir. Desse modo, analisa-se o modelo pluralista de modo que “O conceito retrata, portanto, o desenvolvimento institucional decorrente da luta de atores estatais por afirmação institucional, que resulta na pluralização da estrutura intraestatal³⁴”, estabelecendo uma forma de organização onde o Estado é dividido não somente entre os três poderes, Judiciário, Legislativo e Executivo, mas, também, dentro dos poderes, apresenta uma alta divisão do trabalho, entre ministérios e diversos órgãos, e grande complementaridade dos cargos e funções públicas estabelecidas. Diante do exposto, analisa-se a imprescindibilidade, especialmente no Brasil, um país de grande extensão e população, a necessidade de um modelo político e governamental plural e diverso.

Portanto, cabe a análise das duas perspectivas, propostas pelos intelectuais Sérgio Abranches e Ricardo Limongi, acerca do conceito de presidencialismo de coalizão, sua

33 BRASIL. Constituição (1946). Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1946.

34 ARANTES, Rogério B; MOREIRA, Thiago M. Q. **Democracia, instituições de controle e justiça sob a ótica do pluralismo estatal**. Opinião Pública. Campinas, vol. 25, n° 1, 2019, p.104.

origem e o seu impacto e reflexo na sociedade brasileira. O cientista político Sérgio Abranches traz o conceito de presidencialismo de coalizão sob uma perspectiva inovadora, com um tom de ineditismo e originalidade, afirmando, ao criar e desenvolver esse conceito, que ele é um modelo típico e exclusivo do Brasil, não somente devido à pluralidade partidária presente no país, mas também por causa de seu grande tamanho em extensão e suas divisões regionais. Nesse viés, Abranches afirma que há uma incapacidade da formação de uma coalizão estritamente partidária na realidade brasileira, posto que o regionalismo é extremamente presente no país, e alianças inter-regionais acabam causando o enfraquecimento e apontando a maior fragilidade de partidos políticos. Para exemplificar as alianças regionais, Abranches aborda o caso da eleição do Presidente Getúlio Vargas, em 1930, afirmando que:

Rio Grande do Sul, Minas Gerais e Paraíba apoiaram Getúlio Vargas contra Júlio Prestes, patrocinado por São Paulo. Quando as forças dominantes nos estados-chaves se uniram na coalizão, o presidente foi eleito, em média, com 90% dos votos.³⁵

Desta forma, pode-se analisar que a eleição do Presidente Getúlio Vargas, no ano de 1930 reflete a perspectiva posta por Abranches em relação ao caráter do regionalismo e o poder que alianças não partidárias podem ter sob a política brasileira. Esse caráter regional da política reflete a sobrevivência de modelos tradicionais, como o regional e local, que relacionam-se com as práticas do coronelismo e do clientelismo, problematizadas pelo autor e por diversos cientistas políticos brasileiros, caracterizados pela troca de favores e benefícios por apoio político, no clientelismo, e pela utilização de ameaças e da violência para a obtenção de apoio político, no coronelismo, práticas extremamente comuns no período da República Velha (1889-1930).

Nesse sentido, analisa-se uma das principais críticas ao presidencialismo de coalizão, que é a perpetuação de modelos antiquados, como o do clientelismo, que pendem para o atraso da democracia e aproximam-se de práticas corruptas e ilegítimas dentro da política. A diferenciação entre a formação de alianças políticas e partidárias aos atos ilegais praticados durante o período da República Velha, é extremamente preocupante e alarmante, pois atrasa o andamento da política brasileira, e ao mesmo tempo reflete a pouca evolução que a sociedade teve no que diz respeito a manutenção da democracia e da plena forma de governo não corrupto.

Por outra perspectiva, o autor Ricardo Limongi analisa o modelo de presidencialismo de coalizão como não originário do Brasil, afirmando que diversas democracias ao redor do mundo, como em outras partes da América Latina, países do continente africano e países do Leste Europeu, também são adeptos a esse modelo político, e o que permite que o Brasil se aproxime destas outras diversas democracias é a prevalência da agenda do Poder Executivo. Como afirma o autor:

Sendo alhures a Europa e países parlamentaristas, entende-se o argumento de que a realidade ganha significado diverso quando atravessa o Atlântico e pousa em terras

35 ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão**. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

inóspitas, tropicais. Assim, nomeio a segunda parte desta exposição como tratando das objeções.³⁶

Desse modo, cabe a análise de que o autor possui algumas críticas em relação à teoria proposta por Sérgio Abranches, não somente no que diz respeito à singularidade do modelo do presidencialismo de coalizão no Brasil, mas também explicita que Abranches escreve a sua teoria antes da instauração da Constituição de 1988, que institucionalizou o presidencialismo de coalizão ao apresenta características típicas do sistema parlamentarista de governo, como a instituição do poder do Presidente da República de legislar por meio de Medidas Provisórias e outras medidas.

Isto posto, evidencia-se o impacto da relação entre Legislativo e Executivo no funcionamento democrático por meio de dois indicadores desenvolvidos por Figueiredo e Limongi: a Taxa de Sucesso e a Taxa de Dominância. A Taxa de Sucesso mede quantos projetos do Executivo são aprovados pelo Congresso, índice que no Brasil permanece entre 80% e 90%, revelando a força do presidencialismo de coalizão, no qual alianças entre o Presidente e partidos legislativos garantem ampla aprovação da agenda governamental. Já a Taxa de Dominância avalia a proporção de leis oriundas do Executivo em relação às demais iniciativas — do Legislativo, da sociedade civil ou de outros Poderes. Também situada entre 80% e 90%, ela demonstra que a maior parte das normas aprovadas tem origem no Executivo, reforçando a centralidade desse Poder no processo legislativo e a eficácia do modelo de coalizão.

Apesar desta análise, Ricardo Limongi aponta três objeções ao presidencialismo de coalizão, que são a problemática da relação íntima entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, a agenda de antecipação das reações e as falhas do governo representativo. Como afirma Limongi:

Sendo assim, o referencial analítico usado para compreender as relações entre o Executivo e o Legislativo sob parlamentarismo podem ser usados no estudo do funcionamento do presidencialismo. O processo decisório favorece o Executivo, que, contando com esses recursos, é capaz de estruturar e preservar sua base de apoio legislativa. Em ambos os casos, o Executivo governa amparado pela delegação da maioria. A distância entre governos presidencialistas e parlamentaristas é menor do que normalmente se supõe³⁷.

O autor reflete sobre a problemática da Taxa de Sucesso do Poder Executivo, tendo em vista que o Brasil adota um modelo presidencialista, e não parlamentarista. Tendo em vista que Limongi está inserido em um contexto após a instituição da Constituição de 1988, o autor defende que o presidente possui uma prerrogativa constitucional para legislar em áreas distintas, fator não conhecido por Abranches ao desenvolver a crítica da proximidade dos poderes.

36 LIMONGI, Fernando. **Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório**. Novos Estudos CEBRAP Ed. 76, 2006 p. 21.

37 LIMONGI, Fernando. **Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório**. Novos Estudos CEBRAP Ed. 76, 2006 p. 28.

Nesse contexto, observa-se também a crítica de que existe uma antecipação das reações do Poder Legislativo acerca das medidas tomadas pelo Presidente, além do fato de que o Presidente teme o veto das minorias e não propõe votações que ele não possa ganhar. Em resposta a essa crítica, Limongi afirma que, na realidade brasileira, o autor não teme o veto das minorias, tendo em vista que o sistema político do Brasil favorece a maioria. Desse modo, apresenta-se a terceira principal crítica realizada ao presidencialismo de coalizão, que afirma que ele falha ao garantir um governo representativo, ao que o autor rebate que essa crítica levanta suspeitas sobre a legitimidade dos mandatos da maioria dos deputados e senadores, e não reflete sobre a prática de parcerias e alianças políticas entre o Presidente e membros partidários.

4. PROCESSO LEGISLATIVO

Diante do exposto, cabe pensar um pouco mais sobre o processo legislativo brasileiro, que constitui o espaço institucional em que se materializam as negociações, os conflitos e as acomodações necessárias ao funcionamento do presidencialismo de coalizão e, especialmente, o espaço em que os estados federados possuem voz e voto.

Nesse sentido, ele não se limita apenas a uma sequência formal de procedimentos previstos na Constituição Federal, mas opera como mecanismo central de articulação entre o Executivo e o Legislativo, especialmente em um sistema multipartidário e federativo como o brasileiro. É por meio desse processo que se observam, de forma concreta, os efeitos do federalismo cooperativo, as estratégias de coordenação presidencial e as dinâmicas de barganha política que sustentam a governabilidade democrática.

Do ponto de vista normativo, o processo legislativo é estruturado pelos arts. 59 a 69 da Constituição Federal, que disciplinam as espécies normativas e os procedimentos de sua tramitação, complementados pelos regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal³⁸.

O procedimento comum refere-se à tramitação regular de um projeto de lei, que passa por todas as etapas estabelecidas, sem a definição de um prazo específico, e coexiste com procedimentos especiais, que regulam a tramitação de matérias que possuem uma natureza diferenciada como: emendas constitucionais, medidas provisórias, leis delegadas, decretos legislativos e resoluções, nos procedimentos especiais, há a estipulação um prazo máximo para a deliberação do Congresso Nacional. Por último, pode-se falar no procedimento abreviado, que permite que o projeto seja considerado aprovado com a simples aprovação das comissões de cada casa. Cumpre esclarecer, entretanto, que o chamado “procedimento abreviado” não está previsto na Constituição, mas decorre de mecanismos regimentais, como a apreciação conclusiva pelas comissões.

No processo legislativo brasileiro, um dos momentos cruciais é a tramitação do projeto de lei nas duas Casas do Congresso Nacional: a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. De modo geral, a Câmara é a Casa Iniciadora, enquanto o Senado atua como

38 BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

Casa Revisora. No entanto, há exceções em que o Senado pode iniciar a tramitação, especialmente quando o projeto é proposto por um senador ou por uma comissão do Senado.

Após a apresentação do projeto, ele é encaminhado para análise nas comissões, que desempenham papel essencial, pois são encarregadas de discutir e emitir pareceres sobre o projeto, podendo sugerir alterações para aprimorar o texto.

Durante essa fase, ocorre o poder de emenda, no qual os parlamentares têm a possibilidade de apresentar alterações no projeto de lei. As emendas podem ter diversas naturezas, conforme o estabelecido no Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD, art. 118).

As emendas supracitadas são essenciais para o aperfeiçoamento legislativo, pois permitem que os parlamentares ajustem e adequem as propostas às necessidades e demandas da sociedade, garantindo que o projeto esteja em conformidade com as exigências legais e constitucionais. Esse momento reforça o caráter democrático do processo legislativo, pois viabiliza a deliberação plural e a revisão técnica, impedindo que proposições sejam aprovadas de maneira atropelada ou concentrada exclusivamente na agenda do Executivo.

Após a análise nas comissões e a incorporação das emendas, o projeto segue para a deliberação no Plenário, onde será discutido e votado pelos parlamentares. A dinâmica de análise e revisão nas duas Casas do Congresso Nacional assegura, em teoria, que o processo legislativo seja abrangente, democrático e representativo, refletindo a pluralidade de opiniões e interesses da sociedade brasileira.

A fase de votação é um momento crucial do processo legislativo, pois é quando se realiza a deliberação efetiva sobre o projeto de lei. É fundamental compreender os tipos de quórum necessários para que a votação seja válida e os projetos sejam aprovados ou rejeitados.

Existem dois tipos principais de quórum no processo legislativo: o quórum de instalação, que é o número mínimo de parlamentares que deve estar presente para que a votação seja iniciada, e o quórum de aprovação, que se refere ao número mínimo de votos favoráveis necessários para a aprovação do projeto.

Além disso, para cada tipo de projeto, como por exemplo, os Projetos de Leis Ordinárias ou Projetos de Leis Complementares, é exigido um número diferente de quórum. Para aprovar um projeto de Lei Ordinária, basta uma maioria simples favorável. No entanto, para aprovar um projeto de Lei Complementar, é necessário que a maioria absoluta dos parlamentares tenha sido favorável ao projeto.

Após a votação, na hipótese de o projeto ter sido aprovado, será arquivado e não poderá ser reapresentado na mesma sessão legislativa, salvo exceções que permitam sua reavaliação por iniciativa da maioria absoluta de uma das Casas.

O projeto pode, ainda, ser aprovado com ou sem emendas, isto é, se a Casa Revisora aprovar o projeto exatamente como foi enviado pela Casa Iniciadora, ele segue para sanção ou veto do Presidente da República. Nesse caso, o projeto se torna lei, desde que não haja veto. Diante da segunda possibilidade, ele retorna à Casa Iniciadora para que os

parlamentares analisem as alterações. A Casa Iniciadora pode aprovar, rejeitar ou propor novas modificações às emendas.

Se o projeto for rejeitado na Casa Revisora, ele não poderá ser reapresentado na mesma sessão legislativa (período de um ano), mas poderá ser reintroduzido em uma nova sessão, desde que respeitadas as regras de iniciativa e quórum.

Diante da aprovação por ambas as Casas, o projeto é enviado ao Presidente da República, que poderá optar por sancioná-lo ou vetá-lo. O veto pode ser total ou parcial. Quando parcial, o Presidente pode vetar um trecho específico, como um artigo, inciso ou parágrafo. O veto possui efeito suspensivo, ou seja, impede a promulgação até que o Congresso aprecie a decisão presidencial. Caso o Presidente da República exerça o veto, ele possui efeito suspensivo, ou seja, ele interrompe a tramitação do projeto até que o Congresso decida sobre a sua aprovação ou rejeição.

A sanção pode ser expressa, quando o Presidente se manifesta de forma clara, ou tácita, quando não se pronuncia dentro do prazo, resultando na sanção automática. A sanção, portanto, é o ato formal que integra a vontade do Presidente à presidência do Congresso.

Sancionado o projeto, a nova Lei será promulgada e publicada, entrando em vigência quarenta e cinco dias a partir da data da publicação (art. 1º da LINDB). Uma vez que exista disposição expressa, pode ser determinada uma *vacatio legis* diferenciada.

Nesse ponto, torna-se indispensável explicitar como o liberalismo político informa a própria arquitetura do processo legislativo brasileiro. A concepção liberal clássica de limitação do poder, fundada na separação de funções estatais e na exigência de controle recíproco, fornece o fundamento normativo para compreender por que o Legislativo não opera apenas como um espaço de produção normativa, mas como um polo estrutural do equilíbrio institucional.

O exemplo paradigmático de *Marbury v. Madison* ilustra essa racionalidade: ao afirmar que o poder do Judiciário pode revisar atos incompatíveis com a Constituição, a Suprema Corte norte-americana consolidou uma tradição em que cada Poder controla, limita e condiciona o outro³⁹. Esse caso demonstra a expressão da lógica liberal segundo a qual a legitimidade democrática depende da contenção mútua entre as instituições.

Assim, no contexto brasileiro, o processo legislativo adquire função que transcende a mera elaboração de leis: ele constitui mecanismo estruturante do sistema de freios e contrapesos, limitando o Executivo, condicionando o Judiciário e absorvendo tensões federativas em chave cooperativa.

Dessa forma, a dimensão meramente descritiva do processo legislativo não é suficiente para explicar seu papel na dinâmica política brasileira. A literatura clássica demonstra que ferramentas como a urgência constitucional, as medidas provisórias, o veto presidencial e o poder de agenda exercido pelas lideranças partidárias constituem instrumentos políticos decisivos para a coordenação das coalizões.

39 ESTADOS UNIDOS. Suprema Corte. *Marbury v. Madison*, 5 U.S. decidido em 24 fev. 1803. Disponível em: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/5/137>. Acesso em: 24 nov. 2025.

Sob essa ótica, Paulo Ricardo Schier demonstra que o Executivo controla a maior parte da agenda legislativa e obtém taxas de sucesso entre 80% e 90% (evidência empírica de que o processo legislativo favorece a atuação do Executivo em regimes presidencialistas com coalizões estáveis). Esses achados permitem compreender por que o presidencialismo brasileiro opera com elevada centralização da agenda, mas não necessariamente com concentração de poder⁴⁰.

Nesse contexto, a urgência constitucional funciona como mecanismo de aceleração deliberativa que força o Congresso a priorizar projetos de interesse presidencial. O artigo “Papel Da Presidência Na Gestão Da Coordenação Política Governamental: Arranjos E Dinâmicas De Poder Com A Coalizão (1995-2010)”, mostra que Fernando Henrique Cardoso atingiu a urgência constitucional de forma sistemática para avançar reformas estruturais, especialmente durante a tramitação da Reforma Administrativa e da Reforma da Previdência. No governo Lula, a urgência também foi utilizada para garantir celeridade em políticas sociais e econômicas estratégicas, revelando o papel desse instrumento como recurso de pressão institucional. Sendo assim, fica evidente que o processo legislativo é um espaço de coordenação e de antecipação estratégica, não um rito neutro.

As medidas provisórias, por sua vez, constituem um dos pontos de maior tensão entre os poderes. Desde 1988, funcionam como instrumento de legislação imediata, com força de lei, exigindo apreciação pelo Congresso.

Para Abranches, a utilização intensiva de medidas provisórias é parte estrutural do presidencialismo de coalizão, que depende de mecanismos céleres para garantir a implementação de políticas em ambiente multipartidário. Assim, o processo legislativo revela como o Executivo, ao propor MPs, redefine o ritmo e o escopo da produção normativa nacional.

A dinâmica legislativa também inclui mecanismos de barganha e veto. O veto presidencial, total ou parcial, possui efeito suspensivo e frequentemente é utilizado como instrumento de negociação com a base e a oposição. A derrubada de vetos, embora possível, é rara. O que demonstra a força relativa do Executivo nesse campo.

O artigo Federalismo, Governabilidade e Gestão Orçamentária⁴¹, de Autoria de Ana Lúcia Aguiar Melo, aprofunda essa realidade ao discutir que o orçamento público, especialmente via Comissão Mista de Orçamento (CMO), se tornou uma arena privilegiada de negociação federativa, onde emendas, relatorias e ajustes orçamentários constituem moeda política central para a manutenção das coalizões. Essa perspectiva confirma o papel do processo legislativo como locus de disputa por recursos e alinhamentos intergovernamentais.

Nesse ponto, a relação entre processo legislativo e federalismo cooperativo torna-se evidente. O sistema de emendas parlamentares, em especial as impositivas, transforma

40 SCHIER, Paulo Ricardo. Presidencialismo de coalizão: democracia e governabilidade no Brasil. *Revista Direitos Fundamentais & Democracia*, v. 20, n. 20, jul./dez. 2016.

41 MELO, Ana Lúcia Aguiar. Federalismo, governabilidade e gestão orçamentária. *Mediações – Revista de Ciências Sociais*, Londrina, v. 10, n. 2, p. 199–218, jul./dez. 2005, p. 2-16.

demandas regionais em instrumentos de cooperação e pressão sobre o Executivo. A lógica federativa influencia as negociações orçamentárias, pois diferentes estados e municípios competem por recursos em cenário de desigualdades regionais, o que ecoa a assimetria federativa discutida na parte anterior do artigo. Assim, o processo legislativo não apenas revela a fragmentação do sistema político, mas também os arranjos de coordenação necessários para compatibilizar interesses locais e nacionais.

Essas tensões se intensificam em momentos de crise política. Em 2015, por exemplo, durante o governo da ex-presidente da República, Dilma Rousseff, registrou-se um colapso parcial da coalizão governamental, quando parte significativa da base aliada passou a bloquear votações estratégicas.

A chamada “pauta-bomba” (aprovações legislativas contrárias ao ajuste fiscal e ao interesse do Executivo) demonstra como o processo legislativo pode se tornar instrumento de confronto quando a coordenação da coalizão falha. Esse episódio reforça que a governabilidade no presidencialismo de coalizão depende da estabilidade negociada dentro do próprio processo legislativo, e não apenas da composição formal do governo.

Em perspectiva recente, os eventos de 8 de janeiro de 2023 revelaram de forma contundente como as crises institucionais testam os limites e a capacidade de resposta do processo legislativo brasileiro. A reação coordenada entre os Poderes, com o Congresso deliberando sobre medidas de reforço ao Estado Democrático de Direito, analisando ajustes normativos e rediscutindo mecanismos de responsabilização, evidenciou que o Legislativo desempenha um papel estruturante na recomposição da estabilidade institucional. A atuação legislativa posterior ao episódio demonstrou que choques antidemocráticos podem resultar em aprimoramentos institucionais quando mediados por deliberação plural, reforçando a centralidade do Parlamento no equilíbrio entre os Poderes.

Sob outra perspectiva, a resposta institucional às enchentes que afetaram o Rio Grande do Sul evidenciou o papel do processo legislativo como mecanismo de articulação federativa em emergências.

A aprovação célere de créditos extraordinários, a análise de medidas provisórias destinadas à assistência humanitária e a coordenação entre União, estado e municípios demonstraram que o federalismo cooperativo se concretiza por meio de arranjos legislativos que conciliam autonomia subnacional e ação centralizada. A crise climática mostrou que o processo legislativo opera como ferramenta adaptativa capaz de responder institucionalmente a eventos extremos que transcendem fronteiras geográficas, reafirmando seu papel na governança democrática.

Durante a pandemia de COVID-19, o processo legislativo assume um papel ainda mais central. Conforme analisado no artigo: “Da confrontação à reação das instituições democráticas – um novo federalismo pós-COVID?”⁴², a emergência sanitária exigiu deliberações rápidas, coordenação intergovernamental e ajustes normativos céleres, como os Regimes de Tramitação Urgente e os Decretos Legislativos de Calamidade Pública.

42 OUVENEY, Assis Mafort; FLEURY, Sonia. Da confrontação à reação das instituições democráticas – um novo federalismo pós-COVID? *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 59, n. 3, p. e2024-0274, 2025, p. 16-18.

Os exemplos da pandemia e das enchentes no Rio Grande do Sul mostram que em cenários excepcionais, o Legislativo pode ampliar sua capacidade decisória, enquanto o Executivo utiliza instrumentos de urgência para responder a crises. Logo, o processo legislativo funciona como mecanismo adaptativo do federalismo cooperativo em situações de instabilidade.

Portanto, resta claro que o processo legislativo é um elemento imprescindível para compreender como o federalismo, o liberalismo político e o presidencialismo de coalizão moldam a democracia brasileira. Nele se expressam os limites institucionais do Executivo, as estratégias de coordenação partidária, as assimetrias federativas e as práticas de barganha política que dão sustentação ao regime democrático. Assim, o processo legislativo não se restringe à técnica jurídica de produção normativa, mas como núcleo político da democracia brasileira, como espaço em que se negociam poderes, se articulam interesses e espaço em que se materializa, concretamente, a relação possível entre os poderes da República.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise conjunta do liberalismo político, da formação histórica do federalismo brasileiro e da lógica do presidencialismo de coalizão permite compreender que a democracia brasileira se estrutura sobre bases complexas, frequentemente tensionadas por desigualdades sociais, fragmentação partidária e mecanismos de negociação institucional que moldam a governabilidade. Se, por um lado, o liberalismo trouxe um conjunto de regras voltadas à limitação do poder e à proteção das liberdades individuais, por outro, a história brasileira mostra que esses princípios nunca foram aplicados em sua completude, mas sim ajustados a uma realidade marcada por estruturas oligárquicas e práticas clientelistas.

Do mesmo modo, o federalismo brasileiro, embora formalmente descentralizado, consolidou-se historicamente como um sistema de forte centralização decisória, no qual a autonomia dos entes subnacionais permaneceu limitada. O mito da desconcentração do poder convive, portanto, com a predominância de elites políticas e, mais recentemente, com a hegemonia dos líderes partidários e da União, reforçando um padrão de dependência que atravessa toda a experiência federativa do país.

Nesse cenário, o presidencialismo de coalizão emerge não como uma anomalia, mas como uma solução institucional para garantir estabilidade e viabilizar a ação governamental em um ambiente caracterizado pelo multipartidarismo e pela ausência de maiorias legislativas estáveis. Contudo, as transformações observadas nos últimos anos - como a intensificação da polarização política, o declínio do papel dos governadores, o protagonismo da Câmara dos Deputados e o uso de instrumentos de distribuição opaca de recursos, exemplificado pelo orçamento secreto - produziram efeitos significativos sobre a qualidade da democracia. Esses fatores ampliaram tensões entre os Poderes, reconfiguraram os padrões de barganha e levantaram questionamentos sobre a transparência, a accountability e a legitimidade das coalizões governamentais contemporâneas.

Diante disso, conclui-se que a democracia brasileira encontra-se em um momento de inflexão: as instituições permanecem operantes, mas enfrentam pressões que exigem

adaptações profundas. O desafio consiste em fortalecer práticas democráticas compatíveis com um federalismo cooperativo, aperfeiçoar mecanismos de negociação entre os Poderes e reconstruir a confiança pública abalada por práticas pouco transparentes. Assim, o estudo do presidencialismo de coalizão, especialmente à luz das mudanças recentes, revela não apenas suas fragilidades, mas também seu potencial de reinvenção, indicando que a estabilidade democrática depende da capacidade das instituições de responder a um ambiente político em rápida transformação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro**. Dados, n. 31, 1988. Disponível em: <https://dados.iesp.uerj.br/es/artigos/?id=348>. Acesso em: 25 nov. 2025.
- ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão em transe e crise democrática no Brasil. **Revista Euro Latinoamericana de Análisis Social y Político (RELASP)**, v. 2, n. 3, 2021. Disponível em: <https://relasp.unr.edu.ar/index.php/revista/article/view/15>. Acesso em: 25 nov. 2025.
- ALMEIDA, Maria Hermínia Brandão Tavares de. Federalismo, democracia e governo no Brasil: idéias, hipóteses e evidências. BIB : **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, n. 51, p. 13-34, 2001. Tradução. Disponível em: https://biblio.fflch.usp.br/Almeida_MHBT_53_1273180_FederalismoDemocraciaEGovernoNoBrasil.pdf. Acesso em: 25 nov. 2025.
- ANDRADE, Júnio Mendonça de; SANTOS, Karlos Kleiton dos; JESUS, Gustavo Santana de. Formação do federalismo norte-Americano e do federalismo brasileiro. **Interfaces Científicas - Direito**, [S. l.], v. 5, n. 2, p. 29–36, 2017. Disponível em: <https://periodicosgrupotiradentes.emnuvens.com.br/direito/article/view/3594>. Acesso em: 25 nov. 2025.
- ARRETCHE, Marta. “The veto power of sub-national governments in Brazil: Political institutions and parliamentary behaviour in the post-1988 period”. **Brazilian Political Science Review**, v. 1, n. 2, p. 40-73, 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/bpsr/a/QWkQySxf8bs9BsXWM963mfw/?lang=en>. Acesso em: 25 nov. 2025.
- BITTAR, Guilherme de Moraes. **Democracia e liberdade: a falsa promessa do liberalismo no estado ainda-não-democrático de direito brasileiro**. 2021. Disponível em: <https://repositorio.bc.ufg.br/tede/items/065a7f11-4321-4831-b629-9fc3d92c23e1>. Acesso em: 22 nov. 2025.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/>. Acesso em: 24/11/2025.
- BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. Tradução de M. A. Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 1988.
- CADEMARTORI, Daniela Mesquita Leutchuk de; CADEMARTORI, Sérgio Urquhart de. **Aportes bobbianos à análise da relação liberalismo/democracia**. 2019. Disponível em: <https://repositorio.unilasalle.edu.br/handle/11690/1470>. Acesso em: 22 nov. 2025.
- COSTA, Valeriano Mendes Ferreira; PRADO, Mariana Mota. **Federalismo, cooperação e políticas públicas: as experiências brasileiras**. Brasília: Câmara dos Deputados, Cadernos de Federalismo, v. 1, s.d. Disponível em: publicadireito.com.br/artigos/?cod=aa768fe5e5cf9cfd Acesso em: 24 nov. 2025.
- ESTADOS UNIDOS. Suprema Corte. **Marbury v. Madison**, 5 U.S. decidido em 24 fev. 1803. Disponível em: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/5/137/> . Acesso em: 24 nov. 2025.
- FILHO CAVALCANTE, João Trindade; MENDES, Gilmar Ferreira. **Manual didático de Direito Constitucional**. 9. ed. p. 493-547. São Paulo: Saraiva Jur, 2024. Série IDP.

FUX, Mário; MARQUES, Pedro Henrique. Polarização e contexto: medindo e explicando a polarização política no Brasil. Campinas: **Revista do CESOP**, v. 28, n. 3, p. 560-593, set.-dez., 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/op/a/SCmKT44FzwmGMp6jtBZ3Dfk/?format=html&lang=pt&stop=previous>. Acesso em: 25 nov. 2025.

HORTA, Raul Machado. O Federalismo no direito constitucional contemporâneo. **Revista latino-americana de estudos constitucionais**, Belo Horizonte, n. 1, p. 713–740, jan./jun., 2003. Disponível em: <http://www.ablj.org.br/revistas/revista19e20/revista19e20%20%20RAUL%20MACHADO%20HORTA%20-%20O%20Federalismo%20no%20Direito%20Constitucional%20Contempor%C3%A2neo.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2025.

JÚNIOR, Elias Soares de Souza. Reflexões acerca do liberalismo político em Montesquieu. **Filosofia: Caderno de Monografias**, v. 4, n. 4, 2024. Disponível em: <https://seer.uniacademia.edu.br/index.php/FIL/article/view/3935>. Acesso em: 22 nov. 2025.

LAMEIRÃO, Camila Romero. **O papel da Presidência na gestão da coordenação política governamental: arranjos e dinâmicas de poder com a coalizão (1995-2010)** p. 40-56. Brasília: Ipea, 2015. (Texto para Discussão, 2014).

LEFORT, Claude. Liberalismo e democracia. **Estudos de Sociologia**, Araraquara, v. 13, n. 25, 2008. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/estudos/article/view/1142>. Acesso em: 22 nov. 2025.

MELO, Ana Lúcia Aguiar. **Federalismo, governabilidade e gestão orçamentária**. Mediações – Revista de Ciências Sociais, Londrina, v. 10, n. 2, p. 199–218, jul./dez. 2005.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. **O espírito das leis**. Tradução de Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

NOVAIS, Jorge Reis. **Contributo para uma teoria do estado de direito**. Coimbra: Almedina, 2013.

OLIVEIRA, Josemar Machado de. **A teoria democrática robespierrista: do republicanismo clássico à democracia social**. Vitória: EDUFES, 2021. (Coleção Pesquisa UFES, v. 3).

OLIVEIRA, Magali Carvalho Alves de. **Medidas provisórias e a relação Executivo Legislativo: uma visão do sobrestamento de pauta**. 2009. Monografia (Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo) – Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), Brasília, 2009.

OUVERNEY, Assis Mafort; FLEURY, Sonia. **Da confrontação à reação das instituições democráticas – um novo federalismo pós-COVID?** Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 59, n. 3, 2025.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. **Uma teoria da preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 15, 2000. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/wDtxXwxzJzwMcr39ZmjD86m/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 25 nov. 2025.

PERISSINOTTO, Renato Monseff; MASSIMO, Lucas; COSTA, Luiz Domingos. Oligarquia Competitiva e Profissionalização Política: O Caso dos Senadores Brasileiros na Primeira República (1889-1934). Rio de Janeiro: **Revista de Ciências Sociais**, v. 60, n. 1, p. 79-110, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/Jyz3wf5hvTt8GfdmPxhNDkm/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 25 nov. 2025.

PETRUCCIANI, Stefano. **Modelos de filosofia política**. Tradução de José Raimundo Vidigal. São Paulo: Paulus, 2014.

SANTOS, Fabiano. Em defesa do presidencialismo de coalizão. In: HERMANNNS, Klaus; MORAES, André (org.). **Reforma política no Brasil: realizações e perspectivas**. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2003.

SCHIER, Paulo Ricardo. Presidencialismo de coalizão: democracia e governabilidade no Brasil. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, v. 20, n. 20, p. 253-299, jul./dez. 2016.

SILVA, João Manuel Gonçalves da. O clientelismo partidário durante a I República: caso do Partido Reconstituente (1920-1923). **Análise Social**, v. 32, n. 140, p. 31-74, 1997. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/41011255>. Acesso em: 25 nov. 2025.

SPITZ, Jean-Fabien. Preface. In: POCOOCK, John. **Le moment machiavélien: la pensée politique florentine et la tradition républicaine atlantique**. Paris: Presses Universitaires de France (PUF), 1997.

VIANA, João Paulo Saraiva Leão. Fragmentação partidária e a cláusula de barreira: dilemas do sistema político brasileiro. **Pensar – Revista de Ciências Jurídicas**, v. 13, n. 1, 2008. Disponível em: <https://ojs.unifor.br/rpen/article/view/807>. Acesso em: 25 nov. 2025.