

## DAS MANIFESTAÇÕES DE 2013 À ELEIÇÃO DE 2018 NO BRASIL

### Buscando uma abordagem institucional<sup>1</sup>

<http://dx.doi.org/10.25091/S01013300201900010011>

ANDRÉA FREITAS\*

GLAUCO PERES DA SILVA\*\*

#### RESUMO

O texto discute explicações a respeito da atual crise política brasileira. A noção de que a crise não é institucional considera regras específicas e se baseia em uma particular definição de instituição. Isso gera uma explicação contextual ou *ad hoc*. Argumentamos que uma interpretação institucional da crise depende de duas modificações: a possibilidade de mudança institucional e a interação entre um conjunto maior de instituições políticas.

**PALAVRAS-CHAVE:** *crise política; institucionalismo; presidencialismo de coalizão; mudança institucional*

#### From the 2013 Riots to the 2018 Election in Brazil: Searching for an Institutional Approach

#### ABSTRACT

The paper debates the current explanations about the current Brazilian political crisis. The idea that the crisis has no institutional origins considers specific rules and relies on a particular definition of institution. This approach generates a contextual or *ad hoc* explanation. We argue an institutional interpretation of the crisis depends on two modifications: the possibility of institutional change and the interaction between a larger set of political institutions.

**KEYWORDS:** *crisis; institutionalism; coalitional presidentialism; institutional change*

#### INTRODUÇÃO

O resultado das eleições de 2018 causou espanto. Ninguém foi capaz de prever no início daquele ano que um partido pequeno, como o PSL, seria capaz de conquistar tamanha quantidade de votos. Nem o próprio sistema foi capaz de antever tal fenômeno, considerando o fato de que esse partido teve enormes dificuldades de encontrar um parceiro para compor sua futura vitoriosa chapa à Presidência da República, restando apenas o também modesto PRTB como alternativa. O fato surpreendente pode ser dimensionado pela segunda maior bancada na Câmara formada pelo PSL — que havia eleito apenas um deputado federal em 2014 —, por sua vitória no governo do

[\*] Universidade Estadual de Campinas, Campinas, São Paulo, Brasil. E-mail: amfrei@unicamp.br

[\*\*] Universidade de São Paulo, São Paulo, São Paulo, Brasil. E-mail: glauco.p.silva@gmail.com

[1] Os autores agradecem aos comentários de Andreza Davidian e Gabriela Rosa, e a todos os participantes do encontro NECI-Polbrás e do Seminário do Cebrap “Perspectivas diante dos resultados eleitorais”.

Rio de Janeiro e pelas votações expressivas de seus candidatos em diversos legislativos estaduais. A surpresa, porém, não se resume a esse partido. O principiante Partido Novo vence a eleição para o governo em Minas Gerais; candidatos favoritos ao senado do Partido dos Trabalhadores, como Eduardo Suplicy em São Paulo e Dilma Rousseff em Minas Gerais, amargam votações muito menores do que as esperadas; o PSDB e o MDB têm suas bancadas sensivelmente reduzidas, tanto na Câmara dos Deputados como no Senado Federal; para além do expressivo número de novos deputados federais que nunca haviam sido sequer políticos, 23,6% dos eleitos (Afonso, 2018). O cenário é absolutamente diverso da previsibilidade que se preconiza como uma das vantagens de um regime democrático e daquele que a ciência política brasileira atribuía ao funcionamento do sistema político nacional entre 1994 e 2014.

Esse resultado surpreendente pode ser colocado na esteira da crise política que se prolonga no país. Podemos caracterizá-la como um processo que incorpora desde as manifestações de junho de 2013, seguidas das disputas eleitorais em 2014, do impeachment da presidente Dilma, da prisão do ex-presidente Lula, para destacar alguns pontos-chave. Esse ambiente turvo tem sido alvo de cientistas políticos para alcançar alguma explicação. Primordialmente, buscou-se identificar se haveria causas institucionais para esse estado de coisas. Limongi e Figueiredo (2017) e Santos e Szwako (2016), por exemplo, se voltam a debater se é possível dizer que essa seja uma crise institucional. A resposta de ambos os trabalhos é que não. Assim observam:

*Aqui é fundamental discernir dois elementos que são frequentemente sobrepostos na análise política: atores e instituições. Embora empiricamente e em todos os casos seja difícil identificar onde um ou outro esteja preponderando no desdobramento da conjuntura política, não se pode inferir a legitimidade ou eficiência das instituições a partir do uso que delas fazem os principais atores em cena. [...] Nada inerente ao desenho institucional brasileiro permitiria prever um comportamento desestabilizador assim assumido, desde o resultado das eleições daquele ano [2014], por uma oposição até aquele momento leal à democracia e por lideranças de um partido até aquele momento parceiro na coalizão. (Santos; Szwako, 2016, p. 116)*

Limongi e Figueiredo (2017, p. 94) analisam desta forma: “A crise do segundo governo Dilma que levou a seu impeachment e se arrasta ao longo da presidência de Temer, portanto, não tem causas institucionais. Dependeu, basicamente, da estratégia dos atores políticos”.

É interessante que os dois trabalhos fazem uma distinção entre instituição e seus incentivos ao comportamento dos atores diante dessas instituições. Porém, ao estabelecerem tal diferenciação, surge

um problema explicativo: se as instituições deveriam elas próprias limitar ou induzir a ação dos atores políticos, como podem esses atores utilizar as instituições de forma a colocar o sistema em risco? Esse mau uso não seria explicável e caberia apenas à dimensão narrativa dos fatos?

Santos e Szwako entendem a situação desta forma:

*Parece-nos fundamental, então, diferenciar lógicas de operação: a lógica interna ao impeachment de Dilma Rousseff não é caudatária de dinâmicas institucionais, mas sim da atuação concatenada e deliberada de atores político-partidários e judiciários (mais abaixo) — atuação, sem dúvida, articulada por intermédio de instituições e a despeito delas, daí o caráter inovador desse tipo de golpe. (Santos; Szwako, 2016, p. 117)*

Mesmo estando de acordo com a interpretação geral, as questões que nos mobilizam são: há algo que possa ser chamado de institucional na motivação dos atores para que eles decidam utilizar-se das instituições em voga, alterando o funcionamento observado até então? Para além das questões circunstanciais e contextuais, é possível pensarmos em termos de uma explicação institucional para os fenômenos recentes no Brasil? E, mais importante, estamos diante de uma mudança com consequências permanentes no comportamento dos atores?

É frustrante, para dizer o mínimo, supor que um sistema entendido como estável em torno do que se chama de presidencialismo de coalizão, cuja base de explicação é institucional exatamente por limitar a ação dos atores políticos, venha a ser contestado pelo suposto uso que atores fizeram das instituições. Nesse sentido, o problema se torna menos nos voltarmos para se a crise tem origem nas instituições vigentes e passa para a nossa capacidade, como área do conhecimento, de entender e explicar como podem ser observados os efeitos de um conjunto mais amplo delas. Transferir a explicação para a total capacidade de agência dos atores envolvidos soa como uma explicação *ad hoc*, se comparada com o quadro de persistência preconizado pela literatura comparada que via no presidencialismo de coalizão as razões primeiras para a estabilidade política do país.

No nosso entender, há duas ordens de problemas nas explicações que afirmam que a crise não é institucional: a investigação se volta para certas instituições particulares nas explicações usuais em detrimento de outras; e a não incorporação da percepção dos atores sobre as próprias instituições como um fator que leva à mudança institucional. Ambas as dimensões podem ser suplantadas por uma interpretação mais abrangente do funcionamento do sistema político em termos de seu arranjo institucional.

Essa alternativa não é nova e pode ser encontrada nos trabalhos de mudança institucional, como em Mahoney e Thelen (2009), North (2006), Streeck e Thelen (2005). Tal compreensão nos ajudaria a focar esforços explicativos mais em termos dinâmicos e menos na identificação de um conjunto de instituições cujos efeitos seriam estáveis e duradouros indefinidamente.

A fim de avaliarmos a dimensão institucional da crise, entendemos que é preciso nos voltarmos para o arranjo institucional do sistema político brasileiro de forma mais ampla. A causa da crise não está na dinâmica entre o Executivo e Legislativo, somente, mas residiria em uma combinação mais abrangente. Durante um período de estabilidade, atribuir àquela relação a razão dos resultados observados foi suficiente; porém, diante da ação de outras forças, a dinâmica entre Executivo e Legislativo não foi capaz de garanti-la. Isso não significa que a explicação sobre a estabilidade estivesse equivocada, tampouco que seja o presidencialismo de coalizão a causa para a crise. Faltou-nos considerar como os incentivos institucionais promovidos em outros lugares do sistema político brasileiro produziam forças que colocavam a estabilidade em risco.

Entendemos que a explicação para a ação dos atores, para além dos limites impostos pelas instituições vigentes, passa por compreender um contexto institucionalmente motivado. Neste, a insatisfação da elite política com o atual arranjo de poder permite que os atores sejam coniventes com a ação daqueles que agem para além dos limites institucionais.

A avaliação da fragmentação partidária nos permite ilustrar esse ponto, servindo de exemplo para essa interpretação mais extensiva que nos facultaria entender as razões institucionais da crise. Diante das explicações dadas até o momento, a pretensão aqui é a de defender a necessidade de a ciência política brasileira aplicar esse tipo de abordagem, mostrando uma de suas possibilidades. Assim, para isso, o trabalho inicialmente apresenta a literatura sobre presidencialismo de coalizão, a fim de ilustrar como, nessas posições, os autores se fiam apenas no funcionamento de algumas regras, sem que se considere sua interação com outras instâncias e numa noção de instituição que pressupõe estabilidade. Em seguida, passamos a discorrer sobre as teorias de mudança institucional, com o intuito de apontar caminhos para uma avaliação dinâmica dos arranjos institucionais. Na próxima seção, apresentamos a interação entre instituições a partir da avaliação da fragmentação partidária como exemplo do exercício de aplicação da teoria, em que atores e um arranjo institucional mais amplo são incluídos. Por fim, uma seção de considerações finais fecha o trabalho.

A expressão *presidencialismo de coalizão* se popularizou. Se há muito já estava na mídia, agora também aparece nas conversas informais de grande parte dos brasileiros. A ideia da formação de coalizões nunca foi vista com bons olhos pela maior parte da população (Figueiredo; Limongi, 2017). Porém, seu caráter negativo ganhou força, e não é incomum que ele seja substituído pela frase “toma lá, dá cá”, como se implicasse necessariamente uma troca escusa.

Dadas as dimensões que a crise política assumiu, o presidencialismo de coalizão foi apontado como o primeiro culpado. Seria o arranjo institucional brasileiro, presidencialismo combinado com o multipartidarismo, a causada crise. Seus defensores argumentam que o diagnóstico que responsabiliza o arranjo institucional e, em especial, o presidencialismo de coalizão seria simplista. Uma vez que esse arranjo promoveu a estabilidade política até recentemente, não seria ele o culpado, mas, sim, a vítima.

No entanto, é necessário antes precisar o termo. Quando tratamos do presidencialismo de coalizão, nós nos referimos ao arranjo que possibilita presidentes eleitos por partidos minoritários aprovarem sua agenda política no Legislativo. Sistemas políticos, não só o brasileiro, vivem sob a sombra do imperativo majoritário. Quaisquer decisões sobre políticas públicas necessitam de maioria legislativa para serem aprovadas. As regras específicas variam enormemente entre os sistemas, mas certo é que o Poder Executivo, quando envia uma dada política ao Legislativo, precisa do apoio dos congressistas — que se manifestará através da maioria — para aprovar essa medida.

O Poder Executivo pode ser composto de várias maneiras: em sistemas parlamentaristas, o parlamento elege quem será o chefe do Executivo, o que torna a maioria parlamentar automática. Ou seja, o primeiro-ministro sabe que contará com os votos para a aprovação da sua agenda enquanto tiver a confiança do parlamento. Isso não significa que esse arranjo independe da formação de coalizões. Ao contrário, em sistemas parlamentaristas, quando nenhum partido no parlamento consegue a maioria das cadeiras, em 75% dos casos se formam coalizões (Cheibub; Przeworski; Saiegh, 2004), entendidas como a distribuição de pastas ministeriais para dois ou mais partidos.

Em sistemas presidencialistas, o presidente é eleito de forma independente do Legislativo. Portanto, a maioria no Legislativo não está automaticamente garantida. Quando na eleição o partido do presidente não consegue maioria, algumas escolhas estão postas. Diferentemente de sistemas parlamentaristas em que a ausência de maioria impede a continuidade do governo, o presidente pode escolher, pois

permanecerá no cargo independentemente das preferências do parlamento sobre seu governo.

Assim, cabe ao presidente decidir se formará uma coalizão. Essa definição será tomada pensando na sua agenda política, no número de partidos no parlamento, na quantidade de cadeiras de cada partido, na distribuição de preferências desses partidos etc. O cálculo do presidente é uma decisão de custo-benefício: ele sabe que precisa dos votos do Legislativo caso queira aprovar sua agenda e consegue antecipar tanto as preferências dos legisladores sobre as políticas que proporá como a disposição dos partidos em participar de uma coalizão.

O que Cheibub, Przeworski e Saiegh (2004) demonstram é que em 53% dos governos em sistemas presidencialistas, quando o partido do presidente não tem maioria no parlamento, se formam coalizões. Os autores mostram também que os incentivos para a formação de coalizões em sistemas presidencialistas são maiores em parlamentos com quatro ou mais partidos ou em parlamentos muito fragmentados, nos quais o maior partido detém menos de um terço das cadeiras. Assim, o modelo do presidencialismo de coalizão não é restrito ao caso brasileiro, pois opera na maioria dos presidencialismos, em que o partido do presidente é minoritário no Legislativo. Foi, contudo, da observação do caso brasileiro que se criou esse modelo, tendo em sua origem o trabalho de Figueiredo e Limongi (1999).

Para eles, o presidencialismo de coalizão se apoia em duas bases institucionais. A primeira são os poderes legislativos do presidente, tais como prerrogativas sobre a determinação do orçamento, possibilidade de interferir na pauta do Legislativo ou poderes de agenda (pedido de urgência constitucional, medidas provisórias) e capacidade de veto. A segunda são os poderes dos líderes partidários, distribuição dos cargos no Legislativo e poderes de agenda (capacidade de decidir a pauta legislativa; capacidade de pedir urgência).

Esse conjunto de poderes permite a centralização do processo em torno do presidente e dos líderes partidários, facilitando a coordenação da tomada de decisão. A coalizão estabelece a ponte entre os dois agentes com capacidade de coordenação do processo legislativo. Quando o presidente distribui as pastas ministeriais para os partidos no Legislativo, ele ratifica um acordo de cooperação entre os Poderes. Tal acordo, como todos, envolve troca. O presidente abre mão de parte do seu poder dividindo o ônus e o bônus do governo (Figueiredo; Limongi, 2009). Os partidos que compõem a coalizão conectam os poderes, e porque estão no Executivo, participando do desenho das políticas, cooperam para a aprovação no Legislativo (Freitas, 2016).

A novidade do trabalho de Figueiredo e Limongi (1999) está em considerar na análise da tomada de decisão as regras que a definem e constatar que os incentivos advindos do sistema presidencialista, do

sistema eleitoral e do federalismo eram minorados pelos incentivos advindos do Regimento Interno do Legislativo e da Constituição de 1988. Ou seja, de um lado as macroinstituições do arranjo político brasileiro dispersariam o poder político; de outro, as regras internas do processo legislativo centralizariam o poder decisório, tanto anulando incentivos para a atuação individual dos atores quanto fortalecendo a ação coletiva, através dos partidos políticos. Os autores demonstram que o comportamento no Legislativo é partidário; parlamentares seguem seus partidos nas votações nominais. Como também mostram que não há paralisia decisória, pois o Legislativo coopera com o Executivo para a aprovação da sua agenda. O sistema político seria capaz de sustentar a democracia, pois seria estável o suficiente para garantir que os conflitos fossem resolvidos em seu interior.

Vários autores contribuíram para o desenvolvimento da literatura sobre presidencialismo de coalizão no Brasil, acrescentando novas variáveis a esse modelo ou buscando explicações que enfatizam a importância de outros mecanismos finos de ajustes (Amorim Neto, 2000; Batista, 2013, 2017; Freitas, 2016; Pereira; Melo, 2012; Pereira; Mueller, 2002; Santos, 1997). Ou seja, o modelo do presidencialismo de coalizão brasileiro funcionaria de maneira mais eficiente a depender de como o presidente distribui os ministérios (Amorim Neto, 2000; Batista, 2017); da maneira como gerencia a distribuição de emendas ao orçamento (Pereira; Mueller, 2002); a partir da eficiência dos mecanismos de controle externos, como Ministério Público ou controladoria da União (Pereira; Melo, 2012); ou ainda a partir do processo de coordenação em torno de políticas, através da negociação da alteração dos projetos com origem no Executivo (Freitas, 2016). Olhando pelo retrovisor, o que esses trabalhos têm em comum é uma visão de estabilidade do modelo.

Tal abordagem está em linha com a maior parte dos trabalhos institucionalistas, em qualquer uma de suas versões — sociológica, da escolha racional ou histórica. Como dizem Streeck e Thelen a respeito das explicações institucionais:

*Na ausência de ferramentas analíticas que caracterizem e expliquem modos de mudança gradual, muito da literatura institucionalista se apoia — explícita ou implicitamente — em um forte modelo de equilíbrio pontuado que marca uma distinção excessiva entre longos períodos de estase institucional interrompidos por algum tipo de choque exógeno que abre as coisas, permitindo uma reorganização mais ou menos radical. (Streeck; Thelen, 2005, p. 1, tradução nossa)<sup>2</sup>*

[2] “In the absence of analytic tools to characterize and explain modes of gradual change, much of the institutionalist literature relies — explicitly or implicitly — on a strong punctuated equilibrium model that draws an overly sharp distinction between long periods of institutional stasis periodically interrupted by some sort of exogenous shock that open things up, allowing for more or less radical reorganization.”

Ou seja, a abordagem convencional não incorpora a possibilidade de mudança de instituições. Essa perspectiva inviabiliza a avaliação

de rupturas do ponto de vista institucional, a não ser motivada exogenamente. É possível, no entanto, avançar teoricamente na direção de superar essa defasagem.

### INSTITUIÇÕES E MUDANÇA INSTITUCIONAL

A preocupação com o papel que as instituições possuem para a compreensão dos fenômenos sociais não é nova, assim como não é novo o foco na evolução dessas instituições. North, em seu trabalho clássico *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (1990), aponta para estas duas dimensões analíticas. De acordo com o autor, a definição de instituição e a identificação de sua relevância não são suficientes para a compreensão de processos históricos; é preciso apreender o que possibilita a sua variação temporal. Assim, para lidar com a mudança institucional, ele propõe a divisão básica entre organização e instituição. A primeira pode ser entendida como os clubes em um campeonato,<sup>3</sup> enquanto a segunda se refere às regras da disputa (Norton, 1990, pp. 4-5). As organizações, criadas por indivíduos e que abarcam entidades tanto políticas como econômicas e sociais (p. 5), buscarão, através de seus empreendedores, atingir os objetivos para os quais foram criadas e para isso alterarão incrementalmente a estrutura institucional (p. 73). Ou seja, se as instituições operam como regras de um jogo, os jogadores e dirigentes por meio de seus clubes tentarão modificar essas regras para seu próprio benefício, criando um processo dinâmico.

Em *Understanding the Process of Economic Change* (North, 2006), o autor reforça a noção de que a explicação institucional se alicerça na decisão dos indivíduos e que se deve considerar o contexto amplo no qual essa decisão ocorre. North apresenta um processo bastante direto: os humanos se apoiam em crenças elaboradas sobre a natureza da “realidade” que vivenciam, criando um modelo sobre como o mundo opera e sobre como ele deveria operar. Tal sistema de crenças é sustentado amplamente em uma dada sociedade. Indivíduos em posição de destaque político ou econômico — que podem servir como empreendedores — têm o poder de criar uma estrutura institucional que determinará a performance econômica e política de uma sociedade. Esse arranjo institucional criará uma série de imposições a todos, inclusive a eles próprios, quando buscarem melhorar suas posições políticas ou econômicas. Em razão da ação desses empreendedores, a mudança institucional continua ocorrendo ao longo do tempo, o que produz uma nova matriz institucional e conseqüentemente leva a revisões sobre a percepção da realidade, conduzindo esses empreendedores a novos esforços para modificar suas posições, num processo sem fim (pp. 2-3). A figura 1 representa essa dinâmica:

[3] North define as organizações como os jogadores. Porém, entendemos que esse termo não é preciso, pois organizações são mais que a soma das ambições de quem as compõe. Embora sejam endógenas, criaturas de seus criadores, têm história, *label* e objetivos próprios, que podem e são modificados pelos atores, mas não se resumem à atuação deles. Assim, as organizações seriam os clubes em campeonato. Os atores seriam os jogadores do time em cada partida, assim como os dirigentes desses clubes. As instituições, as regras que regem o jogo. E é preciso lembrar que por vezes as regras são claras, por vezes dependem da interpretação dos atores que estão atuando na partida, e que, mesmo quando as regras são claras, haverá jogadores desobedecendo a elas.

FIGURA I  
Representação da formação e mudança de Instituições



Fonte: North, 2006.

Essa representação básica trata de mudanças institucionais de um ponto de vista bastante abrangente. North trata das alterações que permitem a uma sociedade capitalista evoluir de maneira diferente de sociedades que tenham adotado práticas socialistas, por exemplo. Refere-se, nesse sentido, a avaliações históricas com horizontes temporais vastos, que garantem o devido afastamento para que possamos enxergar as variações. Entretanto, essa interação entre agentes e instituições acontece diariamente; o que falha é nossa capacidade de notar pequenas mudanças de estratégias e na realidade percebida pelos atores, fazendo com que quem as viva perceba-as como abruptas e não como construídas em camadas em que pequenas mudanças cumulativamente levam a uma reestruturação do conjunto das instituições, transformando o comportamento dos atores.

Na busca por uma melhor compreensão desse processo de alteração, Streeck e Thelen (2005) se dedicam a avaliar casos específicos de mudanças institucionais em países desenvolvidos. Argumentam que muito da literatura tem o foco voltado para a estabilidade institucional, sem avaliar os processos que conduzem à modificação. Chamam isso de um problema geral da análise institucional contemporânea (p. 6) que mesmo a noção de *path dependence* não suplanta, porque esta tem servido mais para lidar com a resiliência institucional do que com processos de alteração. Para os autores, seria preciso incorporar a mudança como sendo endógena e não como resultado de um choque abrupto e exógeno. Nesse sentido, os autores propõem que a avaliação de alteração institucional deve ser tal que considere a distinção entre o processo de mudança, classificado como incremental ou abrupto, e o resultado da mudança: continuidade ou descontinuidade. Isso é uma inovação teórica, pois possibilita olhar analiticamente um resultado de transformação institucional gradual que produza descontinuidade. Desse modo, deve-se entender que a promulgação de uma regra social nunca é perfeita e que há sempre distância entre o padrão ideal da regra e seu real funcionamento (p. 14). A força da mudança é, assim, intrínseca e por vezes gerada pelo próprio comportamento que a instituição produz.

Essa variação analítica desloca a investigação exclusivamente voltada para momentos de ruptura abrupta ou descontínua, a fim de

incorporar situações de alterações incrementais ou transformativas. Tal possibilidade analítica ocorre pela associação ativa dos agentes do processo histórico — os empreendedores de North. A agregação das ações de indivíduos ou organizações cria possibilidades de avaliação conjunta sobre o papel das instituições. Dizem Streeck e Thelen que

*instituições políticas não são apenas contestadas periodicamente; elas são objeto de disputa constante por atores tentando tirar vantagem pela interpretação ou redirecionamento das instituições na busca de seus objetivos, ou pela subversão ou contorno das regras que conflitam com seus interesses. Em vez de separar o desenvolvimento institucional em períodos nos quais ou a agência importa mais do que a estrutura ou o contrário, o objetivo deve ser o de entender [...] a maneira como os atores cultivam a mudança de dentro do contexto das oportunidades e constrangimentos existentes. (Streeck; Thelen, 2005, p. 19, tradução nossa)<sup>4</sup>*

A partir desse ponto, diversos trabalhos voltam-se à mudança gradual das instituições. Destacam-se Mahoney e Thelen, que buscam propor uma teoria que conjugue as discussões até ali. Os autores apontam como característica fundamental da mudança a alteração na balança de poder entre atores ou organizações. Essa proposição teórica transforma o comprometimento dos atores com as instituições de automático para variável, o que é importante para se compreender tanto a mudança quanto a estabilidade (Mahoney; Thelen, 2009, pp. 8, 10).

Essa abordagem traz importantes consequências, segundo os autores, com respeito às possibilidades de transformações institucionais, pois incorporam aspectos significativos da realidade social e que são por vezes promotores de modificações. São ressaltados aspectos como: o fato de que as regras nunca são precisas o suficiente para acomodar a realidade e, por vezes, alterações da realidade levam a mudanças das instituições; o caso de os atores envolvidos possuírem, naturalmente, limites cognitivos e não terem meios de antecipar todas as situações futuras sobre as quais versarão as regras escritas no presente; a existência inevitável de pressupostos implícitos nos contextos nos quais as instituições estão inseridas e que podem ser gatilhos de alterações; e, geralmente, a diferenciação entre aqueles que criam as regras e aqueles que as aplicam, abrindo espaço para variações (Idem, pp. 11-3).

Um dos objetivos dos autores é analisar as alterações graduais, classificando-as em quatro tipos. O primeiro tipo seriam as mudanças por deslocamento (*displacement*), que aconteceriam pela remoção das regras antigas e introdução de novas.<sup>5</sup> O segundo tipo seriam mudanças por sobreposição (*layering*), que ocorreriam pela introdução de novas regras em um contexto de manutenção das existentes,

[4] “Political institutions are not only periodically contested; they are the object of ongoing skirmishing as actors try to achieve advantage by interpreting or redirecting institutions in pursuit of their goals, or by subverting or circumventing rules that clash with their interests. Instead of separating institutional development into periods in which agency matters more than structure or the other way around, the aim must be to understand [...] the way actors cultivate change from within the context of existing opportunities and constraints.”

[5] Embora esse tipo possa ser caracterizado como uma mudança abrupta, os autores argumentam que isso pode ser feito também de forma gradual, com um período em que regras antigas compitam com as novas.

[6] Um exemplo seriam mudanças realizadas pela modificação nas preferências do eleitorado.

mas com modificação efetiva do comportamento. O terceiro tipo, deslizamento (*drift*), sucederia sem nenhuma variação nas regras formais, mas com mudança efetiva nos resultados. Isso se daria quando os atores políticos escolhem ignorar alternâncias no ambiente e a inação desses atores promove alteração nos resultados.<sup>6</sup> O quarto e último tipo é a conversão (*conversion*), que também ocorre sem mudança nas regras formais, tendo como base a reinterpretação do uso das regras existentes.

Esses diferentes tipos de mudança gradual só são possíveis através da ação de empreendedores que se utilizam das suas organizações e das instituições em curso para melhor se posicionarem na estrutura de poder. Assim, é fundamental ressaltar, para aquilo que se pretende neste trabalho, o foco que os autores dão ao papel dos atores tanto para a estabilidade quanto para a variabilidade institucional. Para Mahoney e Thelen (2009, pp. 22-8), quatro perfis distintos de atores promovem cada um dos modelos de mudança institucional apontados: os subversivos produzem a sobreposição (*layering*); os simbióticos originam o deslizamento (*drift*); os insurrectos provocam o deslocamento (*displacement*); e os oportunistas, a conversão (*conversion*). São atores em busca de rearranjar o equilíbrio de poder presente que ocasionam mudança institucional.

Nessa discussão, Conran e Thelen (2016) resgatam um importante conceito da literatura que aplica *path dependence* para avançar o debate. Dialogando com o institucionalismo histórico, dizem os autores que

*Já que elas [as instituições] emergem de uma sucessão de conflitos e constelações históricas particulares, instituições — tanto individualmente como as constelações — juxtapõem diferentes lógicas de ordens políticas, cada uma com sua sustentação temporal [...]. Por essa razão, as várias peças não formam necessariamente um todo coerente, autorreforçado, muito menos funcional; portanto, mudanças surgem de interações entre diferentes ordens institucionais dentro da sociedade, com a instabilidade em um nível institucional provocando ordem em outros. (apud Orren; Skowronek, 1994, pp. 320-1, tradução nossa)<sup>7</sup>*

[7] “Since they emerge from a succession of particular historical conflicts and constellations, institutions — both singly and as constellations — juxtapose different logics of political order, each with their own temporal underpinnings [...]. For this reason, the various pieces do not necessarily fit into a coherent, self-reinforcing, let alone functional, whole; change thus comes from the interactions of different institutional orders within a society, as instability in one institutional layer disrupts order in others.”

A consideração é relevante para o argumento aqui. As instituições estão organizadas em arranjos que criam um sistema de incentivos. Cada uma possui dinâmica própria, mas o efeito de alterações em uma delas provoca mudanças em outras, sem que estas tenham se alterado especificamente. A passagem abaixo deixa bastante clara essa interpretação:

*Instituições mudam porque estão indissociavelmente atadas a operações de outras instituições e outras forças que estão, elas próprias, se desenvolvendo de acordo com sua própria lógica. A literatura de path dependence orientada*

*principalmente para a explicação da estabilidade institucional pode assim se aproveitar da precisão preditiva dos insights de Orren e Skowronek sobre processos temporais diferentes, comumente conflituosos. Nem todas as “colisões” têm consequências, apenas aquelas que interrompem mecanismos específicos de reprodução nos quais instituições específicas se apoiam. Ao contrário dos modelos de equilíbrio pontuado que separam a questão da estabilidade da questão da mudança, essas perspectivas de mudança revelam que a estabilidade e a mudança institucional são faces da mesma moeda: as explicações da mudança política se apoiam nas análises da fundação da estabilidade política. (Conran; Thelen, 2016, p. 62, grifos e tradução nossos)<sup>8</sup>*

#### **AS POSSIBILIDADES DE UMA AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL INTEGRADA**

A crise política atravessa um período longo. O olhar que justifica os resultados eleitorais de 2018 se volta a um processo que analiticamente teria tido início em 2013, nas manifestações de junho, em que se evidenciou a percepção negativa da sociedade sobre o sistema político, em especial sobre os partidos políticos. De forma isolada, os protestos não explicam a crise, mas são o começo de uma série de importantes ocorrências que se entendem como constitutivas dela, tais como o processo eleitoral polarizado de 2014, cujos resultados pouco manifestaram a insatisfação do ano anterior; a insatisfação social como decorrência da crise econômica que por sua vez também reduz a capacidade de negociação do Executivo com a elite política; a contestação da eleição presidencial pelo partido perdedor; o acirramento da Lava Jato no início do segundo mandato de Dilma Rousseff e sua prevalência, afetando de forma definitiva a capacidade de coordenação do Executivo; o impeachment da presidente, a prisão de diversos atores centrais da política brasileira, inclusive do ex-presidente Lula, dentre outras. Esse conjunto de acontecimentos que conforma um ambiente de variabilidade política reabre o debate institucional sobre o sistema político brasileiro, levando os críticos a tributarem a instabilidade à relação entre Executivo e Legislativo.

Consideramos que as instituições criam limites e incentivos à ação, tornando seus parâmetros previsíveis, mas que os atores serão estratégicos com vistas a alterar a balança de poder, no sentido atribuído por Mahoney e Thelen (2009), e que o condicionamento à ação se dará por diferentes instituições que se afetam mutuamente, tal como apontam Conran e Thelen (2016). Se os incentivos para o comportamento observado não derivam das instituições que gerem o presidencialismo de coalizão, é preciso entender como outras instituições interagem com estas para provocar a conduta que gera instabilidade ao interromper “mecanismos específicos de reprodução no qual instituições específicas se apoiam” (Conran; Thelen, 2016, p. 62). Nesse sentido, nosso esforço está em ilustrar as possibilidades dessa abordagem diante do cenário

[8] “Institutions change because they are inextricably bound up with the operations of other institutions and forces themselves developing according to their own logic. The path dependence literature oriented primarily toward explaining institutional stability can therefore be harnessed to add predictive precision to Orren and Skowronek’s insights about different, often conflictual processes interacting over time. Not all such ‘collisions’ are consequential, only those that disrupt the specific mechanisms of reproduction on which particular institutions rest. In contrast to punctuated equilibrium models that separate the question of stability from the question of change, these perspectives on change reveal institutional stability and institutional change as two sides of the same coin: the explanation of political change rests upon an analysis of the foundations of political stability.”

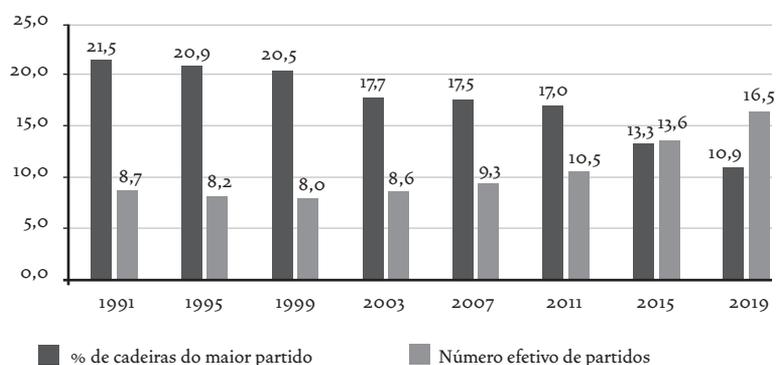
de elevada incerteza a respeito da dimensão institucional das causas da crise. Para isso, nós nos voltamos ao fenômeno da fragmentação partidária. Esse exemplo permite demonstrar que o contexto institucional em que os atores tomam suas decisões não é tão estável, e que essa instabilidade, como reflexo da insatisfação dos atores políticos, pode levar ao aumento da discricionariedade dos atores frente às instituições. Ou seja, a comportamentos não preconizados pela regularidade dos incentivos previamente determinados. E esse comportamento, por sua vez, pode determinar mudança institucional. Só é possível observar tal instabilidade, porém, se olharmos para incentivos vindos de outras arenas, o que a fragmentação também exemplifica.

Se, de um lado, a relação entre Executivo e Legislativo dava mostra de estabilidade, de outro, as bases dessa relação, os partidos políticos, estão em um processo contínuo de mudança. Esse processo não passa despercebido pela ciência política, mas o foco da explicação na estabilidade institucional acaba por não permitir um olhar mais detido sobre o aumento contínuo da fragmentação partidária, ilustrada no gráfico 1, e o que ela evidencia. Nele, podemos notar que o número de cadeiras do maior partido decresce continuamente de 1991 até 2019, passando de 21,5% para 10,9% apenas do Congresso. O número efetivo de partidos se reduz entre 1991 e 1999, caindo de 8,7 para 8,0, porém a partir de então apenas cresce, atingindo elevados 16,5 partidos em 2019.

Entendemos que a fragmentação é causada por estímulos originários de outras arenas que não a legislativa. Tem, contudo, consequências efetivas nessa dimensão, diminuindo a fatia de recursos disponíveis aos atores e elevando sua insatisfação. Isso possibilita um contexto em que a insurreição dos agentes subordinados abre as portas para a reinterpretação das regras, chave para entendermos a conformação de um contexto institucional mais amplo.

#### GRÁFICO 1

Porcentagem de cadeiras do maior partido e número efetivo de partidos na Câmara dos Deputados



Fonte: Banco de Dados Legislativos do Cebrap

Para compreender a fragmentação, precisamos ter claro que organizações são criadas para atender os objetivos de seus criadores, e isso não é diferente com os partidos políticos. Como afirmam Mer-shon e Shvetsova, “qualquer estabilidade em um sistema partidário não deve ser vista como [...] um estado estabelecido prescrito pelas regras do jogo, mas, sim, como um delicado equilíbrio sustentado por ações racionais de múltiplos jogadores sofisticados” (2013, p. 172).<sup>9</sup> Esses múltiplos jogadores têm interesses conflitantes e estão lutando diariamente para melhor se posicionarem nas arenas de poder. Os partidos políticos são uma ferramenta para esses agentes, já que lhes permitem alcançar mais facilmente objetivos que só podem ser conquistados pela ação coletiva. O principal recurso que um partido oferece coletivamente aos seus membros é a sua marca. Quaisquer outros recursos que o partido pode fornecer dependem da sua importância no sistema partidário, mensurada pelo número de cargos conquistados, e da intermediação de recursos que são igualmente concedidos a todos os partidos do sistema.<sup>10</sup>

No caso do Brasil, os recursos em disputa no interior das siglas são centralizados nas suas lideranças. Esses recursos não estão apenas no Legislativo, mas também na arena eleitoral e partidária. Lideranças no Legislativo controlam cargos, a pauta e ainda as negociações intrapartidárias, entre partidos e com o Executivo. Na arena eleitoral, a questão dos recursos envolve a decisão das estratégias de coligação e o financiamento da campanha, desde as doações que serão redistribuídas — na última eleição também os recursos do fundo eleitoral —, até a distribuição e presença no horário gratuito de propaganda eleitoral (HGPE), entre outros fatores. Como se dará a distribuição interna desses recursos é uma decisão mais ou menos centralizada, a depender da legenda; mas passa necessariamente por quem controla os diretórios federal, estadual e municipal.

Nesse cenário, se, de um lado, a concentração de recursos nos partidos políticos incentiva um comportamento disciplinado no Legislativo, de outro, estimula políticos mal posicionados na estrutura partidária a mudarem de partido na busca pelo controle desses recursos,<sup>11</sup> dado que há poucas consequências para a migração, do ponto de vista eleitoral. A migração partidária seria, então, uma válvula de escape para um sistema centralizado nos partidos.

No entanto, como sabemos, a migração partidária deixou de ser uma alternativa a partir de 2007 com a resolução do Tribunal Superior Eleitoral (TSE)<sup>12</sup> que muda o entendimento estabelecido pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em 1989,<sup>13</sup> determinando que o mandato pertence ao partido e não ao parlamentar. A resolução do TSE gerou diversos problemas, que suscitaram inúmeros mandados de segurança no STF,<sup>14</sup> bem como outras resoluções do TSE regulando a perda

[9] “Any observed stability in a party system should not be viewed [...] as a settled state prescribed by the rules of the game. Instead, it is a delicate equilibrium balance sustained through the rational actions of multiple sophisticated players.”

[10] Ou seja, em um sistema eleitoral em que eleitores são mais identificados com partidos, em que os estímulos para a busca de uma nova legenda são menores, pois o custo de saída de dado partido pode significar o desalinhamento com o eleitorado. Em um sistema no qual há baixa identificação do eleitorado com os partidos e em que o legislador não é punido por sair de um partido, pesam mais os outros incentivos ou quanto de recurso o legislador consegue capitalizar a partir da sua posição na hierarquia do partido.

[11] Para saber mais, ver: Freitas, 2012.

[12] Resolução n. 22.526, de 27 de março de 2007.

[13] Mandado de segurança n. 20.927, de 1989.

[14] Para citar alguns, a decisão de se o suplente a ser convocado em caso de perda de mandato seria do partido ou da coligação; se os eleitos para cargos majoritários também estariam sujeitos a perda de mandato; se haveria causas justificáveis para migração partidária.

do mandato. Entre as questões disciplinadas posteriormente, está a definição de justa causa para o abandono de partido, que entre suas possibilidades permite a parlamentares trocarem de legenda para novos partidos. Assim, sem a possibilidade de migrar, políticos que acreditam que podem melhor se posicionar no sistema político, em vez de mudarem de legenda, passam a criar novas. São partidos que nascem dentro do sistema político, com indivíduos que já possuem mandato, aumentando de forma explosiva a fragmentação partidária.

Nesse contexto, é preciso destacar que a influência excessiva dos tribunais superiores não deve ser pensada como alheia ao sistema político; ao contrário, constitui um elemento estratégico, disponível para grupos minoritários no Legislativo, uma vez que a ação do TSE e do STF é acionada. Ou seja, o TSE não teria mudado o entendimento sobre o pertencimento do mandato, caso não houvesse sido acionado pelo então PFL. Isso vale para todas as decisões que as cortes superiores vêm tomando e que interferem no sistema eleitoral e partidário. Todas elas são fruto da ação de partidos que, sem maioria para decidir no Legislativo, através de mudanças das regras, buscam o STF para uma nova interpretação das já existentes.

De outra parte, a fragmentação evidencia desconforto dos agentes com o arranjo político-partidário, que também fica explícito pelas inúmeras modificações da legislação eleitoral e partidária. Ao todo, catorze leis ordinárias, três leis complementares, nove emendas constitucionais e oito ações diretas de inconstitucionalidade modificaram aquela legislação. Esse conjunto pode ser entendido como mudanças por sobreposição, já que não tinham a intenção de alterar radicalmente as regras existentes. Porém, pela ação dos grupos perdedores no Legislativo, elas foram sistematicamente contestadas nos tribunais, seja por consultas, seja por ações diretas de inconstitucionalidade que, como no caso das trocas de legenda, acabam por produzir a conversão das normas existentes, cujo resultado são variações institucionais efetivas.

Esforços explicativos que envolvam o papel do judiciário nos parecem fundamentais diante do exposto, uma vez que sua atuação impulsiona a fragmentação partidária e ainda modifica o sistema político em geral. Parte dessa literatura já aponta na direção da construção de um arranjo institucional que incorpore o judiciário para a compreensão do sistema político nacional (Arantes; Couto, 2019), o que os autores chamam de política constitucional. Em certa medida, o efeito das decisões das cortes superiores gera uma transformação, nos termos de Mahoney e Thelen, por conversão: as regras não são alteradas, mas sua reinterpretação tem efeito significativo no comportamento dos atores políticos, abrindo a porta para uma mudança no sistema partidário. O vínculo entre o ambiente jurídico e o funcionamento do legislativo apontado forma uma relação importante para a compreensão da ação individual.

Por sua vez, em outra interação institucional, a fragmentação partidária no Congresso é um fator que afeta seu funcionamento. A divisão do parlamento em inúmeras siglas reduz os efeitos positivos do Colégio de Líderes ao aumentar os custos de negociação e diminuir os retornos que o líder traz para o seu partido. A importância relativa de integrar a coalizão também diminui quando aumenta o número de legendas necessárias para uma coalizão majoritária, ou se diminui o número de parlamentares das bancadas de cada partido. O aumento da fragmentação reduz a importância de cada líder tanto no processo decisório como na sua força de organização interna, já que cada um “receberá” menos por sua fidelidade ao governo, dada a maior oferta de acordos possíveis pelo Executivo. Haveria então menos recursos a serem divididos entre os membros de cada partido, o que reforçaria a insatisfação revelada pela própria fragmentação. Tudo mais constante, a insatisfação dos políticos individualmente propiciaria uma oportunidade de buscar alternativas para conseguirem atender seus interesses. Novamente, a insurreição dos atores subordinados é uma dessas alternativas. A ascensão de figuras como Eduardo Cunha ou as dificuldades de negociação com o Legislativo, impostas pelo Centrão, devem ser percebidas nesse contexto, em que as lideranças partidárias parecem se mostrar menos efetivas na coordenação de suas bancadas.

Nesse sentido, o fenômeno da fragmentação partidária no Congresso decorre dessas relações estabelecidas entre a arena legislativa e a arena eleitoral e da atuação do judiciário. São formadas por instituições diferentes, mas que interagem e se reforçam de maneira intrincada (Thelen; Conran, 2016). E acabam por afetar decisivamente uma das bases do presidencialismo de coalizão. Ainda que as regras formais para a atuação do Colégio de Líderes não sejam diferentes atualmente, estão sob a influência de fatores distintos de outras arenas.

Assim, entendemos que é à luz destas considerações que os eventos a que chamamos de crise devem ser analisados. A fragmentação partidária realça elementos desse ambiente institucional complexo que deve ser incorporado. Como afirmam Mahoney e Thelen, o foco na estabilidade, natural ao neoinstitucionalismo, tende a explicar a mudança pela ação de novos atores “que conseguem desestabilizar práticas dominantes e impor suas alternativas preferidas” (p. 5), mas não podemos desconsiderar certas “propriedades institucionais que as tornam, em alguns momentos, mais vulneráveis” (idem). Devemos ainda conceber que essas mudanças são consequência da insatisfação com a maneira como se dá o processo decisório, que acaba por se refletir no processo legislativo ou estressá-lo. Seus efeitos, porém, não seriam sempre os mesmos, pois estão condicionados pelo ambiente institucional no qual ocorrem, e eles devem, por isso, ser introduzidos para a avaliação desse tipo de fenômeno.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Entendemos aqui que as decisões tomadas pelos atores relevantes no contexto político nacional brasileiro foram feitas não apenas considerando como ponto de apoio os mecanismos que a ciência política indicava como os que garantiriam a governabilidade. Estímulos para suas ações se deram em outros ambientes, também institucionalmente motivados. Nosso argumento é pontuar que a crise pode ter entre suas causas um processo de mudança institucional gradual que seria identificado em diferentes arenas. É difícil incorporar analiticamente esses processos, pois por vezes são sutis de fato, já que não se expressam pela regularidade ou pelo comportamento sistemático dos atores, chave para entender os processos políticos. De outro lado, mudanças no sistema de forças, mesmo naqueles estáveis, podem vir da mudança na percepção dos agentes sobre incentivos e menos da alteração efetiva da regra em si. O fato de que o processo decisório centraliza o poder nas lideranças partidárias e no Executivo, estimulando um comportamento coordenado, não significa que outros incentivos vindos da fragmentação do poder político não atuem; apenas o primeiro conjunto explica bem o suficiente para que não tenhamos que levar o segundo conjunto em consideração. Como lembram Mahoney e Thelen (2009), nem sempre as mudanças institucionais precisam de modificações nas regras.

Nas análises neoinstitucionalistas, buscamos identificar o equilíbrio que é determinado pela regularidade do comportamento humano e que permite termos expectativas sobre o comportamento individual. A interação entre atores/atores, atores/organizações, atores/instituições, contudo, é marcada pela luta por um melhor posicionamento na hierarquia decisória. As estratégias desses agentes passam pela análise de um conjunto de custos e benefícios relativamente comuns nas mesmas arenas, mas nenhum destes age em só uma arena, como também os custos e os benefícios não são constantes, variando a partir da alternância de estratégias dos demais envolvidos. Estender as avaliações institucionais para incorporar essas dimensões nos parece um passo necessário.

Assim, a crise pode ser entendida como um fenômeno institucional no sentido mais geral do termo: as percepções dos atores que compõem e sustentam esse arranjo se alteraram, fazendo com que as previsões a respeito do uso e do funcionamento dessas mesmas instituições se tornassem incertas. Neste caso, não se altera a instituição em si, ao menos aquelas que se associam com o presidencialismo de coalizão. Inclusive, diante desse cenário, talvez não se possa mais falar em crise, pois essa ideia pressupõe que o cenário retornaria a um estado de estabilidade similar àquele do início das mudanças (Streeck;

Thelen, 2005, p. 5). As transformações podem ter criado um novo ambiente institucional de atuação política cuja regularidade seria observada a partir do futuro próximo. A divisão analítica convencional dos estudos das instituições políticas nacionais, em que cada grupo se divide para a avaliação específica, parece completamente distante daquilo que seria preciso para explicarmos fenômenos complexos como esse e também para a mudança institucional. Parece-nos claro que necessitamos alterar nosso aparato analítico para a compreensão de efeitos institucionais mais amplos e temporalmente dinâmicos.

---

ANDRÉA FREITAS [<https://orcid.org/0000-0002-7084-6672>] é professora do departamento de ciência política da Universidade Estadual de Campinas, coordenadora do Núcleo de Instituições Políticas e Eleições do Cebrap e pesquisadora do Núcleo de Estudos Comparados e Internacionais (NECI) e do Centro de Estudos de Opinião Pública (CESOP). Ela foi corresponsável pelos argumentos centrais e pela redação do artigo.

GLAUCO PERES DA SILVA [<https://orcid.org/0000-0001-5800-8222>] é professor livre-docente do departamento de ciência política da Universidade de São Paulo, vice-coordenador do Núcleo de Estudos Comparados e Internacionais (NECI) e pesquisador associado do Centro de Estudos da Metrópole (CEM). Ele foi corresponsável pelos argumentos centrais e pela redação do artigo.

---

Recebido para publicação  
em 24 de janeiro de 2019.

Aprovado para publicação  
em 15 de março de 2019.

---

**NOVOS ESTUDOS**

**CEBRAP**

113, jan.–abr. 2019

pp. 137-155

---

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Afonso, Nathália. “Só um a cada quatro deputados eleitos cumprirá mandato pela primeira vez”. Agência Lupa, revista *piauí*, Rio de Janeiro, 10/10/2018. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/lupa/2018/10/10/deputados-primeiro-mandato>. Acesso em: 4/1/2019.
- Amorim Neto, Octavio. “Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil”. *Dados: Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 43/3, 2000, pp. 479-519. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-5258200000300003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-5258200000300003&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 4/1/2019.
- Arantes, Rogério B.; Couto, Cláudio G. 1988-2018: 30 anos de constitucionalização permanente. In: Menezes Filho, Naércio; Sousa, André Portela (orgs.). *A Carta: para entender a Constituição brasileira*. São Paulo: Todavia, 2019, v. 1, pp. 13-52.
- Batista, Mariana. “O poder no Executivo: uma análise do papel da Presidência e dos ministérios no presidencialismo de coalizão brasileiro (1995-2010)”. *Opinião Pública*, v. 19, n. 2, 2013, pp. 449-73. <https://doi.org/10.1590/S0104-62762013000200009>.
- Batista, Mariana. “Taking Portfolios Difference Seriously: A Composite Measure Based on Policy, Office, and Budget in Brazil”. *Brazilian Political Science Review*, v. 11, n. 1, 2017. <https://doi.org/10.1590/1981-382120170001000600>.
- Cheibub, J. A.; Przeworski, A.; Saiegh, S. M. “Government Coalitions and Legislative Success under Presidentialism and Parliamentarism”. *British Journal of Political Science*, v. 34, n. 4, out. 2004, pp. 565-87. <https://doi.org/10.1017/S0007123404000195>
- Conran, James; Thelen, Kathleen. “Institutional Change”. In: Fioretos, Orfeo; Falletti, Tulia Gabriela; Sheingate, Adam (orgs.). *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism*. Oxford: Oxford University Press, 2016, pp. 51-70. <http://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199662814.001.0001/oxfordhb-9780199662814-e-3>.
- Figueiredo, Argelina Cheibub; Limongi, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.
- . “Poder de agenda e políticas substantivas”. In: Rennó, Lucio R.; Inácio, Magna. (orgs.). *Legislativo brasileiro em perspectiva comparada*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009, p. 77-104.
- . “A crise atual e o debate institucional”. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, v. 36, n. 3, 2017, pp. 78-97. <http://dx.doi.org/10.25091/S01013300201700030008>.
- Freitas, Andréa. “Migração partidária na Câmara dos Deputados de 1987 a 2009”. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 55, 2012, pp. 951-86.
- . *Opresidencialismo da coalizão*. Rio de Janeiro: Editora Konrad Adenauer Stiftung, 2016. <http://www.kas.de/brasilien/pt/publications/46897>.
- Mahoney, James; Thelen, Kathleen Ann. *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

- Mershon, Carol; Shvetsova, Olga. *Party System Change in Legislatures Worldwide: Moving Outside the Electoral Arena*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.
- North, Douglass. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- North, Douglass. *Understanding the Process of Economic Change*. Nova Délhi: Academic Foundation, 2006.
- Orren, Karen & Stephen Skowronek. "Beyond the Iconography of Order: Notes for a 'New Institutionalism'". In: Dodd, Lawrence C.; Jillson, Calvin (orgs.). *The Dynamics of American Politics: Approaches and Interpretations*. Boulder: Westview Press, 1994, pp. 311-30.
- Pereira, Carlos; Melo, Marcus André. "The Surprising Success of Multiparty Presidentialism". *Journal of Democracy*, v. 23, n. 3, 2012, pp. 156-70.
- Pereira, Carlos; Mueller, Bernardo. "Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro". *Dados: Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 45, n. 2, 2002, pp. 265-301.
- Santos, Fabiano. "Patronagem e poder de agenda na política brasileira". *Dados: Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 40, n. 3, 1997, pp. 465-91.
- Santos, Fabiano; Szwako, José. "Da ruptura à reconstrução democrática no Brasil". *Saúde em Debate*, v. 40, n. especial, dez. 2016, pp. 114-21. <https://doi.org/10.1590/0103-11042016s10>.
- Streeck, Wolfgang; Thelen, Kathleen. "Institutional Change in Advanced Political Economies". In: Streeck, Wolfgang; Thelen, Kathleen (orgs.). *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press, 2005, pp. 1-39.

