

O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO: SUAS FRATURAS E CRISE DA DEMOCRACIA

COALITION PRESIDENTIALISM: ITS FRACTURES AND CRISIS OF DEMOCRACY

Júlio César Muniz¹
Paulo César Crivelaro²

RESUMO

O presente artigo analisa o presidencialismo de coalizão a partir do exame histórico de seu surgimento no período republicano brasileiro, sobretudo pós-Constituição de 1988. Desse modo, investigou-se a origem, conceito e características do presidencialismo e a inserção desse sistema de governo nas Constituições Republicanas de 1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e 1988. Busca, ainda, analisar as premissas teóricas e o funcionamento do presidencialismo de coalizão no Brasil. Por fim, reflete sobre as fraturas do presidencialismo de coalizão e a crise da democracia brasileira, que não logrou êxito na efetivação de uma cidadania plena. Trata-se de uma análise de natureza qualitativa, cuja metodologia pauta-se na revisão bibliográfica específica sobre o tema. O resultado esperado é a compreensão das fragilidades do presidencialismo de coalizão e como isso reverbera na arena política e social brasileira.

Palavras-chave: presidencialismo; presidencialismo de coalizão; cidadania; democracia.

¹ Mestre em Constitucionalismo e Democracia pela Faculdade de Direito do Sul de Minas (FDSM), especialista em Direito Processual Civil, Direito Empresarial e Direito Constitucional, licenciatura em História, especialista em Ciências Humanas, servidor do TJMG. *E-mail:* munizjc@uol.com.br.

² Mestre em Constitucionalismo e Democracia pela Faculdade de Direito do Sul de Minas (FDSM), especialista em Direito Processual Civil, Direito Penal e Processual Penal, professor do Curso de Direito da Unipinhal, advogado. *E-mail:* prof.paulo.crivelaro@unipinhal.edu.br.

ABSTRACT

This article analyzes Coalition Presidentialism based on a historical examination of its emergence in the Brazilian republican period, especially after the 1988 Constitution. Thus, the origin, concept and characteristics of Presidentialism and the insertion of this system of government in the Republican Constitutions of 1891, 1934, 1937, 1946, 1967 and 1988 were investigated. It also seeks to analyze the theoretical premises and functioning of Coalition Presidentialism in Brazil. Finally, it reflects on the fractures of Coalition Presidentialism and the crisis of Brazilian democracy, which has not succeeded in achieving full citizenship. This is a qualitative analysis, whose methodology is based on a specific bibliographic review on the subject. The expected result is the understanding of the weaknesses of Coalition Presidentialism and how this reverberates in the Brazilian political and social arena.

Keywords: presidentialism; coalition presidentialism; citizenship; democracy.

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho aborda a questão do presidencialismo de coalizão a partir da análise da origem, conceito e características do presidencialismo até o exame das peculiaridades do sistema de governo brasileiro, nominado pelos estudiosos do tema como presidencialismo de coalizão, refletindo-se a respeito das fragilidades desse modelo e como suas fraturas podem contribuir para a crise da democracia.

Indaga-se se o modelo presidencialismo de coalizão, diante de suas fraturas, precisa ser repensado, sobretudo a partir da captura do parlamento por forças elitistas e conservadoras.

O objetivo da presente análise circunscreve-se à reflexão a respeito das fraturas do modelo de presidencialismo

de coalizão, a sua relação com a crise da democracia e a necessidade de se repensar a práxis que dá sustentação a esse sistema. Para o deslinde dessa análise, buscou-se percorrer o itinerário histórico e conceitual do presidencialismo, fazer uma digressão sobre a adoção desse sistema de governo nas constituições republicanas brasileiras, tecer considerações a respeito do presidencialismo de coalizão, seus pressupostos essenciais de funcionamento e, por fim, objetivou-se refletir acerca das fragilidades desse modelo e a necessidade de se repensar os seus contornos na arena política brasileira.

Nesse sentido, a partir da análise bibliográfica de importantes obras e artigos científicos sobre o tema, tornou-se possível o aclaramento das balizas de sustentação acadêmica e de relevância da temática abordada.

Para a abordagem do tema, foi necessária a realização de recortes, sem a pretensão de esgotamento, dada a limitação metodológica de páginas, uma vez que se trata de assunto de substancial densidade teórica e que é visto sob um caleidoscópio que permite diferentes abordagens.

Nessa perspectiva, num primeiro momento, debruça-se sobre a origem, o conceito e as principais características do presidencialismo, promovendo-se a sua classificação como sistema de governo e explanando de modo sucinto sobre a sua adoção pelos Estados Unidos da América pós-independência. Além disso, teceram-se breves considerações sobre o presidencialismo nas constituições brasileiras.

Num segundo momento, perfilha-se o caminho da análise do presidencialismo de coalizão em si, reportando-se ao seu *modus operandi* de funcionamento, notadamente as peculiaridades de um sistema genuinamente brasileiro.

Num terceiro e último momento, dedica-se a analisar o presidencialismo de coalizão, suas fraturas e a crise da democracia brasileira, mormente pela existência de déficit de cidadania e crescente oligarquização da política no parlamento, o que resulta em agendas cada vez mais conservadoras e patronais.

Este trabalho mostra-se relevante no atual cenário em que se vislumbra crescente avanço das forças políticas elitistas e conservadoras no Congresso Nacional, com a aprovação de um arcabouço legislativo – emendas constitucionais e outras normas – que tem provocado a redução do manejo do chefe do Poder Executivo em relação à gestão orçamentária da União.

2 PRESIDENCIALISMO: ORIGEM, CONCEITO E CARACTERÍSTICAS

As revoluções burguesas no contexto do século XVIII introduziram os pilares políticos e econômicos do liberalismo e inauguraram uma nova concepção de organização do poder, na medida em que a monarquia absolutista, que concentrava os poderes nas mãos do monarca, cede lugar à monarquia constitucional, com a manutenção da forma de governo monárquica, mas com os limites delineados pelo texto constitucional e pelo parlamento. Essa moldura de organização da forma de governo preponderou na Europa, malgrado no curso da história muitos países europeus terem substituído a monarquia parlamentarista pela república parlamentarista, ou seja, alterando-se a forma de governo com a manutenção do sistema de governo.

Os valores do liberalismo também alimentaram os movimentos emancipacionistas no continente americano. Entretanto, de forma pioneira, alguns anos após a proclamação da independência, as 13 colônias americanas, no ano de 1787, reuniram-se na Filadélfia, e dessa reunião derivou a elaboração da Constituição ainda hoje vigente nos Estados Unidos da América, que adotou uma moldura de organização de poder diferente da europeia, pois traduzia a ideia de um Poder Executivo com maior independência em relação ao Poder Legislativo (Ramos, 2020).

Nesse contexto, surgia o sistema de governo presidencialista, como uma forma peculiar de relacionamento entre os Poderes Executivo e Legislativo, conferindo maior autonomia ao Presidente da República perante o Congresso,

uma vez que aquele não necessita do apoio deste para manter-se no poder (Ramos, 2020), denotando-se que o sistema de governo é o modo como se dá a relação entre os poderes dentro de um Estado, sobretudo, entre o Poder Executivo e o Legislativo, diferenciando-se da forma de governo, que é definida como o modo em que se dá a relação entre governantes e governados dentro de um Estado (Fernandes, 2020).

O presidencialismo apresenta características singulares, que contribuem para a compreensão de sua definição e funcionamento, dentre as quais se destacam: a) a independência do Presidente, titular do Poder Executivo, em relação ao Poder Legislativo, ou seja, o Legislativo não tem a prerrogativa de demitir o Chefe do Executivo; b) a Chefia de Estado (representação do país nas relações internacionais e materialização da unidade interna do Estado) e a Chefia de Governo (gestão dos negócios internos, tanto de natureza política quanto de natureza administrativa) concentradas na figura do Presidente da República; c) o Chefe do Poder Executivo é eleito, direta ou indiretamente, pelo povo para o exercício de um mandato, portanto, não é o parlamento que exerce essa tarefa; d) o Presidente da República pode sofrer imputação, penal e política, por crime de responsabilidade (Moraes, 2017).

2.1 Breves considerações sobre presidencialismo nas constituições brasileiras

Desde a promulgação da primeira Constituição após a Proclamação da República, a opção do Poder Constituinte originário brasileiro tem sido pela adoção do sistema de governo presidencialista, consagrando-se a autonomia do Chefe do Poder Executivo em relação ao Poder Legislativo e até mesmo uma certa preponderância daquele.

A única exceção na história do Brasil foi a adoção do sistema de governo parlamentarista por meio da Emenda Constitucional nº 4, de 1961 (Brasil, 1961) à Constituição de 1946, no contexto da renúncia do então Presidente Jânio

Quadros e das tensões políticas geradas diante da tentativa de impedimento da posse do Vice-Presidente João Goulart, rotulado como “comunista” pelas forças políticas conservadoras do país.

Entretanto, a experiência parlamentarista no Brasil teve curta duração, pois, após a realização de um plebiscito, em 1963, houve a introdução da Emenda Constitucional nº 6 (Brasil, 1963), do mesmo ano, que restabeleceu o presidencialismo como sistema de governo.

A Constituição de 1891, primeira da República brasileira, adotou, sob a influência da Constituição dos Estados Unidos da América, sistema presidencialista de governo, configurando-se, no art. 48 daquele texto constitucional, as competências do Presidente da República, em que se extrai que o Poder Executivo passou a ter mais demarcada sua autoridade na gestão governamental, vislumbrando-se mais nítida a separação entre os poderes (Melo; Paes; Santos, 2017).

Com o advento do golpe de Estado de 1930 e a tomada de poder por Getúlio Vargas, após o hiato de quatro anos do período que ficou conhecido como “Governo Provisório”, houve a promulgação da Constituição de 1934, sob a influência da Constituição Alemã de Weimar. O legislador constituinte originário também optou pelo presidencialismo, como sistema de governo, prescrevendo o presidente como Chefe do Poder Executivo, no art. 51 do texto constitucional (Brasil, 1934).

A competência do Executivo, definida no art. 56 da Constituição de 1934, não teve alterações substanciais, entretanto, de acordo com a dinâmica dessa Constituição, havia a prerrogativa do Legislativo em dar a última palavra (Melo; Paes; Santos, 2017, p. 337).

A Constituição de 1937 foi outorgada no contexto de um novo golpe de Estado praticado por Getúlio Vargas, no qual se implantou no Brasil o chamado “Estado Novo”, com viés ditatorial. Assim, a nominada “Constituição Polaca” teve inspiração em normas fascistas da Polônia e da Itália.

O art. 73 da Constituição de 1937 designava o Presidente da República como a autoridade suprema do Estado, que coordena as atividades dos órgãos representativos, de grau superior, dirige a política interna e externa, promove ou orienta a política legislativa de interesse nacional e superintende a administração do país (Brasil, 1937). Portanto, o Poder Executivo detinha a primazia legiferante, sendo tênue a linha da separação dos poderes entre o Poder Executivo e o Legislativo. Tal cenário foi profundamente alterado com a edição da Constituição promulgada de 1946, a qual trouxe as balizas jurídico-normativas da redemocratização (Melo; Paes; Santos, 2017).

A Constituição de 1946 foi promulgada no contexto de redemocratização do Brasil, após o fim da ditadura varguista, restabelecendo a independência e o equilíbrio entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como dando maior autonomia aos Estados e Municípios.

O art. 78 da Constituição de 1946 dispunha que o “Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República” (Brasil, 1946). Já as competências do Presidente foram delineadas no art. 87 do texto constitucional.

A redemocratização possibilitou a multiplicidade de partidos políticos e a adoção de um sistema proporcional, bem como ensejou maior protagonismo ao Poder Legislativo, sobretudo no que diz respeito à iniciativa de leis conferida a qualquer membro das casas legislativas, sem prejuízo da iniciativa legislativa conferida ao Presidente da República (Melo; Paes; Santos, 2017).

A Constituição de 1967 foi outorgada três anos após o golpe militar de 1964. A Constituição vigorou durante a ditadura militar brasileira e o seu texto tentava dar aparência democrática ao país, prevendo, no art. 149, “um regime representativo e democrático, baseado na pluralidade de partidos e na garantia dos direitos fundamentais do homem” (Brasil, 1967), entretanto, na realidade, o que se via era a utilização de atos institucionais de natureza autoritária, a exemplo do Ato Institucional nº 2,

regulamentado pelo Ato Complementar nº 4, que adotou o bipartidarismo no Brasil (Melo; Paes; Santos, 2017).

Uma inovação trazida pelo texto da Constituição de 1967 foi atribuir ao Vice-Presidente da República, cumulativamente, o cargo de Presidente do Congresso Nacional (CR/1967, art. 79, § 2º) (Brasil, 1967). Por certo, essa norma constitucional, estabelecida antes do regime militar pela Constituição de 1946, acrescentava um novo elemento ao modelo vigente de relações entre o Executivo e o Legislativo. Entretanto, esse dispositivo foi revogado pela Emenda Constitucional nº 1, outorgada pela Junta Militar de 1969 (Peixoto, 2015).

A ausência, na prática, do pluripartidarismo, contribuiu para fortalecer o Poder Executivo frente ao Poder Legislativo, havendo uma nítida sobreposição do primeiro em relação aos demais poderes, sobretudo, após a edição do Ato Institucional nº 5, datado de 13 de dezembro de 1968, que concentrava mais poderes nas mãos do Presidente da República.

Com a redemocratização do país e o advento da Constituição de 1988, a Assembleia Constituinte optou pela adoção do presidencialismo como sistema de governo, tendo o art. 76 do texto constitucional disposto que “o Poder Executivo, no Brasil, é exercido pelo Presidente da República, auxiliado pelos Ministros de Estado” (Brasil, [2024]).

O art. 84 da Constituição delineia de forma cristalina o exercício das atividades de Chefe de Estado e de Chefe de Governo pelo Presidente. Ele tem a direção superior da Administração Federal e do governo nacional, mas o norte do texto constitucional é enfatizar um presidencialismo democrático, um sistema pautado na pluralidade de interesses do povo brasileiro (Melo; Paes; Santos, 2017, p. 344).

O governo Sarney (1985-1989), o primeiro da transição para a democracia, herdou o mesmo modelo de relações parlamentares e políticas, embora tenha multiplicado os atores encarregados das negociações com o Congresso. Isso se deve, em parte, pela situação política muito peculiar que teve de enfrentar, agregada ao contexto político de redemocratização.

Essa conjuntura gerou um forte deslocamento de poder em prol do Legislativo (Peixoto, 2015).

Para Peixoto,

A participação direta dos presidentes na política transcendeu o “gosto pessoal” pela atividade, pois uma vez envolvidos nas atribuições do Estado e com atribuições máximas de governo, essas responsabilidades falaram mais alto. As imposições do cargo presidencial predominaram sobre todas as outras (Peixoto, 2015, p. 44).

Assim, o Presidente não desempenha estritamente as atribuições de Chefe de Estado, as quais o investem de autoridade para tratar de questões estratégicas para o Estado ou para o regime; ou as funções de Chefe de Governo, as quais o qualificam para decidir acerca de políticas públicas conforme a sua orientação política, visto que, em última análise, acaba por envolver-se diretamente nas lutas político-eleitorais tanto quando exerce o papel de Chefe de Estado como quando exerce o papel de Chefe de Governo, como é o caso do presidencialismo (Peixoto, 2015).

3 BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO

Após a promulgação da Constituição de 1988, o sistema de governo brasileiro passou a ser nominado, sobretudo entre os cientistas políticos, como presidencialismo de coalizão, expressão originariamente cunhada pelo sociólogo Sérgio Henrique Abranches, a partir de estudos realizados no final da década de 80 e início da década de 90 (Mendes; Branco, 2023).

Para Abranches:

O presidencialismo de coalizão nasceu em 1945, durou dezessete anos, descontando-se o interregno parlamentarista de setembro de 1961 a janeiro de 1963. Foi reinventado e praticado por trinta anos na Terceira República (1988-atual). Ele combina, em estreita associação, o presidencialismo, o federalismo e o governo por coalizão

multipartidária. Evoluiu ao longo dessas três décadas, com mudanças de regras, em conjunturas bastante variadas e com resultados diferenciados. Houve um elemento de ensaio e erro no desenho das regras do jogo político e eleitoral. Há uma queda de braço permanente entre os que querem o modelo mais democrático, menos clientelista e menos vulnerável à corrupção, e aqueles que, ao contrário, lutam para preservar o statu quo oligárquico, clientelista e vulnerável à influência ilegal dos endinheirados. Essa clivagem não se confunde com a divisão esquerda/direita. O clientelismo oligárquico, que limita o escopo da democracia e interfere na formação das coalizões, existe à esquerda e à direita do espectro político (Abranches, 2018, p. 6).

Assim, o modelo presidencialista, combinado às demais características institucionais, que marca a especificidade do modelo brasileiro, representa um dilema institucional (Fernandes, 2020).

Para Abranches (2018), a extrema heterogeneidade da sociedade brasileira, tanto em termos culturais quanto econômicos e políticos, aliada à estrutura federalista e ao sistema proporcional de lista aberta para as eleições dos deputados federais, teria o condão de gerar um presidente relativamente fraco, sem maioria no parlamento, o que geraria um governo inoperante, diante de um Legislativo povoado por uma vasta gama de partidos políticos carentes de disciplina.

De acordo com Fernandes,

Sob a égide deste modelo, destaca-se que sociedades mais heterogêneas requerem, em termos de estabilidade institucional — e, portanto, capacidade de governabilidade —, a formação de alianças e a maior capacidade de negociação do Executivo. Isso porque, considerando a fragmentação partidário-eleitoral, torna-se no mínimo improvável a emergência constante de governos que sejam sustentados por apenas um partido — majoritário (Fernandes, 2020, p. 1.421).

Nessa arena política, o pluripartidarismo desafia a formação de um arranjo parlamentar de apoio às propostas do

governo, o que exige que o Executivo e o Legislativo, em tese, trabalhem juntos, sem que haja sobreposição de um poder ao outro.

Para Fernandes, "o presidencialismo de coalizão não é um sistema de governo, e sim um arranjo político-institucional que visa, por meio da coordenação política entre Executivo e Legislativo, manter a governabilidade no país" (Fernandes, 2020, p. 1.422).

Tal arranjo visa a fortalecer a posição presidencial, por meio da formação de uma coalizão ampla de apoio ao governo. A amplitude, em regra, é devido à pluralidade de partidos representados no Parlamento e à necessidade de construir maioria para a aprovação dos projetos governamentais (Mendes; Branco, 2023).

Dessa lógica decorre o dilema de como se obter a maioria no Parlamento, sendo que a práxis revela que a conquista do maior número de parlamentares se dá por meio de afagos aos partidos que fazem parte da coalizão, a exemplo da

[...] distribuição de cargos públicos nos mais diferentes escalões do governo, da liberação de emendas parlamentares ao orçamento da União, da centralização da atividade legislativa no Poder Executivo mediante a utilização de medidas provisórias, o que tem o condão de entregar o poder de agenda ao Presidente da República, tudo isso reforçado pelo controle que a coalizão governamental exerce sobre os trabalhos legislativos, centralizados na atuação dos líderes partidários (Mendes; Branco, 2023, p. 1.643).

Assim, o Executivo passa a controlar a agenda legislativa, o que lhe permite aprovar a maioria de suas proposições, por estar apoiado em sólido e consistente apoio partidário, o que faz com que essa seção possa ser nomeada "recorrendo a um linguajar burocrático-regimental, como tratando da estrutura e do funcionamento das democracias contemporâneas" (Limongi, 2006, p. 20).

O poder de agenda com que conta o presidente faz com que ele maximize seus ganhos potenciais. Ele pode escolher a

melhor proposta para si entre as que se encontram no interior do conjunto das propostas que a maioria aceitará. Esse ganho é produto direto do controle sobre a agenda, combinado à antecipação das reações (Limongi, 2006).

Assim sendo, o Poder Executivo passa a ser dotado de instrumentos jurídicos, inclusive legislativos, de intervenção direta e imediata na economia e na sociedade civil, em nome do “interesse coletivo, público, social ou nacional”, o que propicia toda a hipertrofia atual do sistema presidencialista brasileiro (Oliveira; Alves, 2011, p. 20).

Para Antonio Carlos Pojo do Rego,

Uma expressão tem sido utilizada com frequência para descrever o sistema presidencialista no Brasil. Essa designação, o “presidencialismo de coalizão”, refere-se à condução da administração pública baseada na distribuição de postos administrativos, especialmente nos ministérios e nos entes da administração pública indireta, entre representantes dos diversos partidos políticos, com o objetivo de obter o apoio da maioria do legislativo. Na verdade, acontece uma clara “troca” de cargos e empregos por apoio político entre o Presidente da República e os membros dos partidos políticos. O chefe do Poder Executivo faz concessões aos diversos partidos políticos que são representados por vagas na composição do ministério, na esperança de obter a maioria parlamentar. Esta esperança frequentemente se esvai na operação efetiva do processo político, aquilo que podemos chamar de “gerenciamento” da relação entre o Executivo e a sua suposta maioria parlamentar favorecida pela concessão de cargos. Trata-se da tão referida “coordenação política” do governo (Rego, 2015, p. 54).

Por outro lado, a falta de arranjo político pode resultar em pautas do Poder Executivo obstruídas no Parlamento, com a potencial capacidade de provocar grave crise de governabilidade (Ciotta; Simoni, 2023), sendo que a ausência de ambiente propício para a governabilidade e consequente implementação das agendas do governo geram incertezas e

distúrbios que transbordam na sociedade e nos eleitores que depositaram expectativas naquele projeto de governo.

Para Abranches, trata-se de

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

Portanto, o presidencialismo de coalização comporta muitas variáveis políticas à luz dos arranjos que são construídos nos diferentes contextos da chamada República Nova brasileira, em que se constata um movimento pendular de maior ou menor capacidade de articulação do Poder Executivo junto ao Poder Legislativo, o que reverbera no desafio de manutenção da estabilidade e da governabilidade.

Para Júlio César Guimarães,

A estabilidade do presidencialismo de coalizão brasileiro foi colocada à prova a partir de junho de 2013. Manifestantes ocuparam as grandes cidades brasileiras. Porém, uma pergunta aparece sem resposta até o momento, o que levou a chamada “explosão das ruas” naquele ano. O aumento das tarifas de transporte público na cidade São Paulo, os efeitos colaterais dos gastos exorbitantes com a estrutura para a Copa do Mundo que se vislumbrava, a debilidade dos serviços públicos, a sensação de privação relativa de uma nova classe média que se formará [...] A complexidade do fenômeno é algo intrigante, diferentes grupos, com ideologias distintas e reivindicações difusas se colocaram contra o poder constituído. O fato incontestável é que a partir desse momento o sistema político brasileiro começou a dar sinais claros de fragilidade. [...] (Guimarães, 2022, p. 129).

Logo, identifica-se a gênese de um movimento que redundaria na história mais recente do Brasil na crise do modelo de presidencialismo de coalizão, cujos reflexos são percebidos

no período compreendido entre 2018 e 2022, no Governo do Presidente Jair Bolsonaro, que buscou o desmantelamento do presidencialismo de coalização para a imposição de um novo paradigma, em que

[...] a lógica da “coalizão”, pautada na estabilidade e na institucionalidade para a produção de políticas públicas, foi substituída pela lógica do “movimento”, em que a execução da agenda governamental não é o objetivo, mas o foco está no fortalecimento de uma rede de apoiadores que seriam responsáveis por fortalecer um projeto específico de poder. O nominado “Presidencialismo de Movimento” apresenta quatro características básicas, Polarização, Mobilização, Intolerância e Antipolítica (Paula, 2022, p. 123).

Em recente trabalho, Buchatsky inferiu que:

[...] A postura inicial de Bolsonaro, ao rechaçar o presidencialismo de coalizão como *modus operandi* do sistema político e se centrar numa pauta política extremista que atende apenas a uma parte dos seus eleitores, certamente prejudicou a sua força política de ditar a agenda do parlamento. Se o presidente não moderou o seu discurso para criar pontes e formar maioria, a moderação se impôs nas ações, muitas das quais não puderam ser implementadas via parlamento. Como alternativa, o governo se valeu intensamente de atos infralegais produzidos isoladamente no âmbito da administração pública federal, sem necessidade de chancela legislativa, muitos dos quais foram objeto de invalidação pelo Supremo Tribunal Federal [...] (Buchatsky, 2024, p. 123).

Essa situação deixou forte rescaldo para o atual chefe do Poder Executivo brasileiro, que está tendo muitas dificuldades na articulação com o Congresso Nacional, principalmente por se tratar de um Parlamento com a composição essencialmente elitista e conservadora, com forte oposição ao governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva.

4 PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO: FRATURAS E CRISE DA DEMOCRACIA

A história republicana pós-promulgação da Constituição de 1988 revela muitas fragilidades do presidencialismo de coalizão, sobretudo quando não há alinhamento programático e ideológico entre o Chefe do Poder Executivo e o Congresso Nacional, gerando acentuadas tensões que potencialmente comprometem os direitos individuais e sociais, principalmente das classes sociais mais vulnerabilizadas e excluídas socialmente.

A composição do Congresso Nacional brasileiro exterioriza fortes assimetrias de renda, gênero e seguimentos sociais. Na Câmara dos Deputados, o perfil predominante é o do homem branco, com mais de 50 anos de idade, curso superior completo, dono de um patrimônio superior a dois milhões de reais e filiados a partidos de direita (Sardinha, 2023).

Além disso, na Câmara dos Deputados, dos 513 deputados, 263 se declararam empresários e 158 se declararam fazendeiros, ligados ao agronegócio. Já no Senado Federal, 47 senadores se declararam ligados ao agronegócio (Oliveira; Gabriel, 2023).

Portanto, o Parlamento brasileiro tem uma sub-representação da classe trabalhadora e uma hiperrepresentação dos setores das elites brasileiras, revelando uma oligarquização da política brasileira, de tal modo que os empresários representam menos de 4% da população, mas aproximadamente 49% dos deputados se qualificam como empresários.

Outra assimetria concerne ao fato de que uma das maiores bancadas da Câmara dos Deputados é a bancada ruralista, com 158 deputados eleitos, correspondente a aproximadamente 31% dos deputados, numa população em que 86% das pessoas residem nas cidades, ou seja, numa população acentuadamente urbana de baixa renda, elegeu-se uma agenda ruralista e patronal, logo, do Parlamento advém uma agenda patronal e conservadora.

Para Abranches,

o presidencialismo de coalizão tem falhas estruturais. Todo regime de governo as tem. Nosso modelo político anda mal em vários pontos há muito tempo. Só se fala em reformá-lo. O sistema representativo deixou de funcionar. Não só no Brasil. Todas as democracias do mundo se oligarquizaram. Os partidos são dominados por políticos que já não respondem aos eleitores e sim a grupos de pressão e financiadores a eles ligados. Em todas as democracias ditas ocidentais, o número de eleitores descontentes é enorme, e cresce a parcela da população que não se vê representada por nenhum partido ou governante. Vivemos aqui e na maioria das democracias do mundo inquietante crise de lideranças. Não há espaço para a renovação (Abranches, 2018, p. 9).

Embora, a Constituição consagre como um dos fundamentos da República o pluralismo político (CR/88, art. 1º, inciso V) (Brasil, [2024]), isso não se traduz na Casa Legislativa de representação, em tese, do povo, uma vez que a ideologia dominante é a das elites econômicas do país.

Outro impasse do presidencialismo de coalizão está no fato de que o presidente deve ser escolhido em eleição majoritária, ou seja, elege-se por maioria absoluta, mas o seu partido ou a sua federação dificilmente alcança uma bancada com mais de 20% das cadeiras na Câmara dos Deputados, de tal modo que a transformação da coalizão eleitoral vitoriosa em coalizão governativa majoritária exige a mobilização de outros recursos, que resultam na patronagem, no fisiologismo, no clientelismo, que facilitam a corrupção no governo e afastam os interesses do povo da deliberação política (Oliveira; Alves, 2011).

Para Rennó, "as implicações, portanto, da troca de apoio entre o Legislativo e o Executivo é bastante prejudicial à democracia brasileira" (Rennó, 2006, p. 264). Segundo o autor, "essas trocas favorecem a continuidade de práticas antigas, mas ainda arraigadas, de clientelismo, fisiologismo e patrimonialismo, que podem, em último caso, estar na base

de práticas corruptas" (Rennó, 2006, p. 264). Vale dizer que o presidencialismo de coalizão possibilita o fenômeno da patronagem, qual seja, o presidente, para compor a base do governo, constitui seu ministério com elementos dos partidos de base que muitas das vezes não têm qualquer afinidade ideológica e expõe o governo a crises — como os diversos escândalos ministeriais ocorridos pós 1988 — e à fragmentação de suas políticas públicas (Oliveira; Alves, 2011).

Para Rennó,

o presidencialismo de coalizão incentiva uma política personalista, cara a cara, em que a negociação se dá para além dos partidos, se dá — muitas das vezes — diretamente entre o presidente e o deputado federal. Além do personalismo, a negociação em busca de apoio, em busca da formação da base é dispendiosa e lenta, podendo levar ao atraso na aprovação de reformas necessárias e à completa modificação das propostas de lei originais, podendo frustrar uma proposta original de lei oriunda da iniciativa popular ou com grande aceitação para uma proposta deformada que não atende às suas finalidades (Rennó, 2006, p. 264).

Nessa moldura, o presidencialismo de coalizão expõe outra fratura, uma vez que os debates realizados entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo não são pautados por argumentos que levem em consideração os principais problemas enfrentados pela população brasileira nos diferentes âmbitos da realidade, para, a partir de uma dialética construtiva, colmatar os projetos de interesse público. Ao contrário, os parlamentares, para aprovarem a legislação e os projetos de iniciativa do Poder Executivo, exigem barganhas e favores de natureza política e econômica, o que, na história recente da República, reverberou nos episódios da "compra de votos" para aprovação da Emenda Constitucional da reeleição, do "Mensalão" e da "Lava Jato".

Não é objetivo deste trabalho entrar no mérito desses episódios envolvendo a relação entre os poderes Executivo e Legislativo, mas suscitar que a práxis recorrente no presidencialismo de coalizão não é salutar para a democracia

brasileira, porque não se pode consagrar nessa interface de poderes a máxima segundo a qual “os fins justificam os meios”.

O modelo político e econômico adotado no Brasil é de natureza liberal e capitalista, sendo que os interesses que são colocados na arena social e política têm natureza oligárquica, voltada aos anseios dos donos do capital, com alijamento e alienação política da maioria do povo (Oliveira; Alves, 2011).

Os dados alhures descritos mostram que o Parlamento brasileiro, em suas últimas composições, não é um espaço da luta entre as classes, tampouco há evidências de exercício de cidadania pelos grupos vulneráveis e/ou pela classe trabalhadora, notavelmente contagiados pelo desinteresse ou repugnância pela política e, ainda, seduzidos pelas narrativas e discursos dos grupos dominantes, elitistas e conservadores. O déficit de cidadania enfraquece a democracia e a expõe a crises, porquanto, segundo Silva,

[...] a cidadania, que na modernidade ocidental passou a significar a postura do indivíduo perante o Estado como afirmação de classe e contra os estamentos privilegiados, no Brasil dos séculos XX e XXI significou a forma que o indivíduo, especialmente o trabalhador das classes médias e baixas se adaptou às políticas estatais. A cidadania é, portanto, regulada pelo Estado, controlando a atuação política do cidadão (Silva, 2015, p. 305-306).

Ainda de acordo com Silva,

[...] a cidadania presente no cérebro e nas ações dos brasileiros constitui a síntese da história política em nosso país, sem esquecer aqui a base econômica da qual a política tende a relacionar-se superestruturalmente, colocando determinações em últimas instâncias (Silva, 2015, p. 305).

O filósofo Domenico Losurdo, um dos intelectuais e expoentes do marxismo na atualidade, destaca que

[...] a história do sufrágio universal, o movimento de emancipação dos cidadãos como um todo,

com a conquista de direitos sempre se seguiu a tentativas de des-emancipação, fosse por resultado de golpes de Estado ou de revoluções. Contudo, superadas na sua forma tradicional, as cláusulas de exclusão e as discriminações tendem a se apresentar sob a forma de “presidencialismo” nos dias atuais (Losurdo, 2004, p. 64-66).

Não há democracia onde não existir o exercício de cidadania plena. Assim, diante do parlamento mais conservador das últimas décadas, marcado pela acentuada fragmentação partidária, as dificuldades de gerenciamento de uma coalizão governamental complexa e heterogênea ideologicamente evidenciaram as dificuldades dos governos com agendas mais progressistas de fazerem frente às práticas políticas parlamentares que seguiam em direção contrária à democracia.

Para Viana, Carlomagno e Carvalho, a modificação da característica do Legislativo brasileiro, passando de um comportamento reativo para um padrão mais ativo, “parece ter produzido efeitos sobre as relações estabelecidas com o Executivo, logo, na própria dinâmica da democracia consensual brasileira” (Viana; Carlomagno; Carvalho, 2017, p. 57).

Outro elemento de fratura do presidencialismo de coalizão, resultante de um Congresso Nacional conservador, cujos parlamentares são ávidos em atender os seus “redutos eleitorais” para perpetuarem-se no poder, é o chamado “orçamento impositivo”. A implementação desse orçamento é resultado da aprovação de quatro emendas à Constituição.

O “Orçamento impositivo” foi plasmado e aprovado pelo Congresso Nacional em 2015, por meio da Emenda Constitucional nº 86, que prevê a execução obrigatória de emendas parlamentares individuais, sendo que, antes do advento dessa emenda, os parlamentares apenas sugeriam as dotações, cuja execução ficava a critério do governo (Machado, 2020).

Passados quatro anos da aprovação da Emenda Constitucional nº 86, o Congresso Nacional, em 26 de junho de 2019, aprovou a Emenda Constitucional nº 100, que determina

a execução obrigatória de emendas parlamentares de bancada estadual (Machado, 2020).

Em seguida, em 26 de setembro de 2019, o Congresso aprovou a Emenda Constitucional nº 102, que autoriza a União a dividir com os entes federados o dinheiro a ser obtido com leilões dos excedentes do pré-sal e cria regras orçamentárias para obras que venham a receber recursos por mais de um exercício financeiro (Machado, 2020).

Finalmente, em 12 de dezembro de 2019, o Congresso aprovou a Emenda Constitucional nº 105, que permite a transferência direta de até 50% dos recursos de emendas individuais a entes federados sem vinculação a uma finalidade específica, desde que pelo menos 70% obrigatoriamente sejam destinados a obras (Machado, 2020).

Não há como olvidar que o “Orçamento impositivo” limitou o manejo de controle e a destinação orçamentária por parte do Chefe do Poder Executivo, retirando um dos instrumentos potentes de negociação com o Congresso Nacional e, por conseguinte, enfraquecendo o presidencialismo de coalizão.

Na abordagem de Abranches,

Já ficou claro, com três décadas de funcionamento ininterrupto e várias crises, que o presidencialismo de coalizão no Brasil é governável, tem capacidades institucionais bastante robustas, porém tem déficits que estão se aprofundando. Institucionais, na resolução de crises de impasse polarizado entre Executivo e Legislativo. De qualidade, coerência e persistência das políticas públicas que produz. De representatividade do sistema partidário e de qualidade da democracia. A crise da democracia representativa é global, como tentei demonstrar em ensaio sobre os imprevistos da grande transição do século XXI. Mas a nossa tem acentos particulares (Abranches, 2018, p. 381).

O presidencialismo de coalizão não contém todos os elementos necessários à representação da maioria da sociedade e à elaboração, instituição e supervisão de boas políticas

públicas. O desenvolvimento econômico e social depende do funcionamento satisfatório de nossa democracia, que sofre combalida por sucessivas crises e tentativas de golpe, bem como pelo déficit de cidadania e a ausência de consciência e participação popular no debate político (Abranches, 2018).

É preciso repensar esse modelo, promovendo-se uma reforma (i) que fortaleça os partidos políticos com o adensamento ideológico e programático, robustecendo de forma transparente a que setor da sociedade representam, de modo a evitar a gritante atomização partidária hoje presente no Parlamento, (ii) que promova a aproximação do eleitor ao eleito, de modo a fomentar a cidadania, com a consciência de fiscalização e cobrança de seu representante eleito, (iii) que possibilite meios mais eficazes de inibir as práticas personalistas e clientelistas e (iv) que crie mecanismos que minimizem a oligarquização da política no âmbito do Parlamento.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise a respeito do presidencialismo de coalizão, fenômeno político, com características genuinamente brasileiras na atual quadra histórica, é muito relevante, na medida em que os dados engendrados neste trabalho demonstram que as tensões entre os poderes Executivo e Legislativo têm assumido outra faceta, porquanto são nítidas as divergências nas agendas de cada poder, sobretudo, quando quem está à frente do Poder Executivo apresenta programas de viés mais progressista.

O impeachment da Presidente Dilma Rousseff é um exemplo emblemático dessa situação e exterioriza que, na dinâmica política entre os poderes, o presidencialismo de coalizão não funcionou e a nítida colisão Parlamento versus Executivo resultou em um “Golpe Parlamentar” com a deposição da Chefe do Poder Executivo e, a partir de então, a imposição de uma agenda conservadora, do crescimento do discurso de direita e de extrema direita que, com o apoio dos setores

oligárquicos do Brasil, elegeram um deputado do “baixo clero” do Parlamento para Presidente da República.

A eleição de Jair Bolsonaro cristalizou os interesses das elites conservadores brasileiras, contribuiu para a continuidade da erosão de direitos sociais, mitigou a práxis do presidencialismo de coalizão e favoreceu de forma efetiva para a crise do Estado Democrático de Direito, com reiterados ataques às instituições republicanas, com o fomento à polarização e ao discurso de ódio, com o aparelhamento das Forças Armadas, colocando a democracia em xeque.

O presidencialismo de coalizão apresenta muitas fraturas — as quais foram tratadas neste trabalho —, e que revelam a necessidade premente de um debate público sobre uma reforma política que fomente a cidadania, a participação política dos cidadãos e dos movimentos sociais, bem como que crie maiores e melhores mecanismos de accountability em relação aos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.

O déficit de cidadania é um dos graves problemas da democracia brasileira, pois a ausência de consciência crítica sobre direitos e deveres, bem como da importância da política na vida das pessoas que ocupam as polis pós-modernas, favorece a oligarquização da política, as práticas personalistas, clientelistas e patrimonialistas, que erodem a “jovem” democracia tupiniquim.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio Hudson de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-38, 1988.

ABRANCHES, Sérgio Henrique. *Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (org.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006.

BRASIL. Constituição (1934). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1934*. Brasília: Senado Federal, Serviço Gráfico, 1934. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm?TSPD_101_R0=f164e65bd3b8aafbe-0962d25f59edd87h61000000000000000009c1a15c9fff-f00000000000000000000000000005b1e984d0090e03690](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm?TSPD_101_R0=f164e65bd3b8aafbe-0962d25f59edd87h610000000000000009c1a15c9fff-f00000000000000000000000000005b1e984d0090e03690). Acesso em: 15 ago. 2024.

BRASIL. Constituição (1937). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1937*. Brasília, DF: Senado Federal, Serviço Gráfico, 1934. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 15 ago. 2024.

BRASIL. Constituição (1946). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1946*. Brasília, DF: Senado Federal, Serviço Gráfico, 1946. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm. Acesso em: 15 ago. 2024.

BRASIL. Constituição (1967). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1967*. Brasília, DF: Senado Federal, Serviço Gráfico, 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 15 ago. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Senado Federal, Serviço Gráfico, 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 ago. 2024.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 4 de 1961. Institui o sistema parlamentar de governo. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, seção 1, p. 8.034, 2 set. 1961. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1960-1969/emenda-constitucional-4-2-setembro-1961-349692-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 15 ago. 2024.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 6, de 1963. Revoga e Emenda Constitucional nº 4 (Ato Adicional) e restabelece o sistema presidencial de governo. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, seção 1, p. 793, 23 jan. 1963. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1960-1969/emendaconstitucional-6-23-janeiro-1963-363624-publicacaooriginal-1-pl.html#:~:text=%22Em%20caso%20de%20impedimento%20ou,23%20de%20janeiro%20de%201963>. Acesso em: 15 ago. 2024.

BUCHATSKY, Felipe Kotait. *Crise da democracia: a blindagem de tribunais com jurisdição constitucional contra ingerências do populismo autoritário*. 2024. Dissertação (Mestrado em Direito e Desenvolvimento) - Escola de Direito de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2024. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/582cf907-a525-47a1-a72a-93438381d9d9/content>. Acesso em: 15 ago. 2024.

CIOTTA, Anderson Luís; SIMIONI, Carlos A. O presidencialismo de coalizão brasileiro sob a ótica das eleições de 2022. *Caderno da Escola Superior de Gestão Pública, Política, Jurídica e Segurança*, Curitiba, v. 6, n. 1, p. 116-131, jan./jun. 2023.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 9. ed. Salvador: JusPODVIM, 2020.

LIMONGI, Fernando. Democracia no Brasil: presidencialismo, coalização partidária e processo decisório. *Novos Estudos*, [s. l.], v. 3, ed. 76, p. 17-41, nov. 2006. Disponível em: <https://novosestudos.com.br/produto/edicao-76/>. Acesso em: 15 ago. 2024.

LOSURDO, Domenico. *Democracia ou bonapartismo: triunfo e decadência do sufrágio universal*. Tradução de Luiz Sérgio Henriques. São Paulo: UNESP; Rio de Janeiro: UFRJ, 2004.

MACHADO, Ralph. Veja a cronologia do Orçamento Impositivo e entenda a polêmica do veto. *Agência Câmara de Notícias, Política e Administração Pública*, [s. l.], 4 mar. 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/642112-VEJA-A-CRONOLOGIA-DO-ORCAMENTO-IMPOSITIVO-E-ENTENDA-A-POLEMICA-DO-VETO>. Acesso em: 21 set. 2024.

MELO, Ricardo de Oliveira; PAES, José Eduardo Sabo; SANTOS, Júlio Edstron S. Presidencialismo de coalizão: a necessidade de reconhecimento da comunicação lícita entre os poderes na atualidade brasileira. *Revista Direitos Fundamentais & Justiça*, Belo Horizonte, ano 11, n. 37, p. 331-361, jul./dez. 2017.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 18. ed. São Paulo: Saraiva-Jur, 2023.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni; ALVES, Adalmo dias. Considerações sobre a reforma política: uma análise da relação entre Legislativo e Executivo contra o presidencialismo de coalizão e o bonapartismo. *Revista do Instituto de Herme-*

nêutica Jurídica – RIHJ, Belo Horizonte, ano 9, n. 9, p. 13-31, jan./jun. 2011.

OLIVEIRA, Taísa; GABRIEL, João. Bancada ruralista cresce no Senado e tenta aprovar PL dos agrotóxicos e marco temporal. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 7 jun. 2023. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2023/06/bancada-ruralista-cresce-no-senado-e-tenta-aprovar-pl-dos-agrotoxicos-e-marco-temporal.shtml>. Acesso em: 21 set. 2024.

PAULA, Júlio César Guimarães. Da coalização ao movimento: metamorfoses no presidencialismo brasileiro e a crise da democracia. *Intellèctus*, [s. l.], ano XXI, n. 2, p. 121-144, 2022.

PEIXOTO, João Paulo M (org.). *Presidencialismo no Brasil: história, organização e funcionamento*. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2015. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518604/001056459.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 15 ago. 2024.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Comportamento estratégico no presidencialismo de coalizão: as relações entre executivo e legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 265-301, 2002.

RAMOS, André Tavares. *Curso de Direito Constitucional*. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2020. *E-book*.

REGO, Antônio Carlos Pojo do. Presidencialismo de coalizão e o Legislativo. In: PEIXOTO, João Paulo M. (org.). *Presidencialismo no Brasil: história, organização e funcionamento*. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2015. p. 53-70. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518604/001056459.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 15 ago. 2024.

RENNÓ, Lúcio R. Críticas ao presidencialismo de coalizão no Brasil: processos institucionalmente constrictos ou individualmente dirigidos?. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (org.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006. p. 259-271.

SARDINHA, Edson. Perfil da nova Câmara escancara desigualdades sociais. *Uol*, [s. l.], 1º fev. 2023. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/area/congresso-nacional/perfil-da-nova-camara-escancara-desigualdades-sociais/>. Acesso em: 21 set. 2024.

SILVA, Rafael Egídio Leal E. Democracia brasileira: da cidadania regulada ao presidencialismo de coalizão. *Revista eletrônica de investigação filosófica, científica e tecnológica*, [s. l.], v. 2, n. 5, p. 304-323, 2015. Disponível em: <https://revistas.ifpr.edu.br/index.php/ifsophia/article/view/325/280>. Acesso em: 15 ago. 2024.

VIANA, João Paulo S.; CARLOMAGNO, Márcio Cunha; CARVALHO, Valter Rodrigues. Impasses da democracia brasileira: presidencialismo de coalizão, *impeachment* e crise institucional. In: MONTEIRO, Lorena Madruga; SANTA, Luciana (org.). *Temerosas transações: ensaios sobre o golpe recente no Brasil*. [S. l.]: Essere Nel Mondo, 2017. p. 48-68.