

CURSO DE DIREITO

Daian de Campos Callai

REFORMA POLÍTICA E COALIZÃO PRESIDENCIAL

Capão da Canoa

2016

Daian de Campos Callai

REFORMA POLÍTICA E COALIZÃO PRESIDENCIAL

Capão da Canoa

2016

Daian de Campos Callai

REFORMA POLÍTICA E COALIZÃO PRESIDENCIAL

Trabalho de Conclusão, apresentado ao Curso de Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, Campus Capão da Canoa, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito.

Ana Helena Karnas Hoefel
Professora Orientadora - UNISC

Capão da Canoa
2016

TERMO DE ENCAMINHAMENTO DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO PARA A BANCA

Com o objetivo de atender ao disposto nos artigos 20, 21, 22 e 23 e seus incisos, do Regulamento do Trabalho de Conclusão do Curso de Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC considero o Trabalho de Conclusão de Curso, modalidade monografia, do acadêmico Daian de Campos Callai adequado para ser inserido na pauta semestral de apresentações de TCC's do Curso de Direito.

Ms. Ana Helena Karnas Hoefel
Professora Orientadora – UNISC

Aos meus pais e ao meu amor, futura mãe dos meus filhos, por acreditarem em mim em todos os momentos.

“...de tanto ver triunfar as nulidades; de tanto ver prosperar a desonra, de tanto ver crescer a injustiça. De tanto ver agigantarem-se os poderes nas mãos dos maus, o homem chega a desanimar-se da virtude, a rir-se da honra e a ter vergonha de ser honesto.

Mas justiça atrasada não é justiça, senão injustiça qualificada e manifesta. Porque a dilação ilegal nas mãos do julgador contraria o direito escrito das partes, e, assim, as lesa no patrimônio, honra e liberdade... os tiranos e bárbaros antigos tinham por vezes mais compreensão real da justiça que os civilizados e democratas de hoje.

A verdadeira igualdade consiste em aquinhoar desigualmente seres desiguais.

A regra da igualdade não consiste senão em quinhoar desigualmente os desiguais, na medida em que se desigualam.

Tratar com desigualdade os iguais; ou desiguais com igualdade, seria desigualdade flagrante, e não igualdade real.

Não é lei a lei, senão quando assenta no consentimento da maioria.

Medo, venalidade, paixão partidária, respeito pessoal, subserviência, espírito conservador, interpretação restritiva, razão de Estado, interesse supremo, como quer que te chames, prevaricação judiciária, não escaparás ao ferrete de Pilatos. O bom ladrão salvou-se. Mas não há salvação para o juiz covarde!...”

Rui Barbosa.

AGRADECIMENTOS

Não há como deixar de lado o valor assumido por determinadas pessoas tamanha a dedicação e o empenho reservado no transcorrer de diversos momentos chave em nossas vidas.

Aos meus pais Augusto Callai e Clair Fátima de Campos, pois sem eles essas palavras não estariam sendo escritas, que este trabalho possa orgulhá-los ao menos por uma parte ínfima do sentimento de admiração que os tenho.

Ao meu amor, Lisiane Lagranha da Silva, que esteve ao meu lado nas noites em claro, nos momentos de dificuldade em que mais precisei que alguém segurasse em minhas mãos e me dissesse que iria terminar tudo bem, tenho que certeza que juntos traçaremos um caminho iluminado.

A minha falecida avó Maria Ondina Callai que no início de minha vida acadêmica custeou meus estudos acreditando como sempre em meus esforços.

Por fim, a minha orientadora, Professora Ms. Ana Helena Karnas Hoeffel, que demonstrou com seu farto conhecimento os melhores caminhos a serem traçados na construção deste trabalho, dedicando seu tempo e sua experiência aos questionamentos expostos.

RESUMO

Com enfoque diretamente relacionado ao exercício da Democracia de um modo fortalecido pela decisão popular, o trabalho em questão procura desenvolver um diálogo a fim de proporcionar um entendimento básico da importância que o papel da Reforma Política assume no enredo do desenvolvimento histórico da Federação Brasileira. Aliado a temas atualmente discutidos de maneira ampla junto ao Congresso Nacional, em específico no limiar de uma instabilidade política crescente frente à eclosão de movimentos que clamam por justiça social, a intenção é representar o tema de forma ampla, constituído de suas ramificações presentes nos Projetos de Emendas Constitucionais em tramitação no Plenário Nacional, de forma a abranger uma análise quanto aos principais pontos cardeais que norteiam suas intenções. A Reforma Política deve ser abordada levando-se em consideração as desigualdades sociais inerentes a ela, visto que o tema fará repercutir uma discussão mais intensa se abranger as diversas camadas sociais do País a fim de atender uma negociação que vise contribuir satisfatoriamente com os problemas já existentes. A Reforma Política está inserida em um contexto mais amplo que necessariamente diz respeito a mudanças no Sistema Político por si só, na Cultura Política brasileira, tanto na sociedade como no Estado. O que leva a afirmação de que uma genuína Reforma Política deve enfrentar problemas que estão na raiz de nosso País, tais como, o patriarcado, a oligarquia, o nepotismo, o clientelismo e a corrupção. Para tanto, serão utilizadas fontes teóricas bibliográficas, como artigos, pesquisas estatísticas, teses, periódicos, sistemas de coletas de dados públicos, bancos de dados de monografias, jornais, vídeos, diplomas legais e toda e quaisquer obra ou fonte que possa desenvolver a análise sadia do tema. O desenvolvimento da pesquisa abrangerá a evolução do tema em sua linha histórica de mudanças e transformações, ao longo da vida democrática, política e eleitoral, para ser aplicado com um enfoque mais detalhado nos desdobramentos dos embates gerados pela situação política nacional na atualidade e o método a ser utilizado para o desenvolvimento do trabalho monográfico será o indutivo.

Palavras-chave: Reforma Política, Coalizão Presidencial, Democracia, Presidencialismo, Parlamentarismo.

ABSTRACT

With a focus directly related to the exercise of Democracy in a way strengthened by popular decision, the work in question seeks to develop a dialogue in order to provide a basic understanding of the importance that the role of Political Reform plays in the context of the historical development of the Brazilian Federation. Allied to themes currently widely discussed with the National Congress, specifically on the threshold of growing political instability in the face of the outbreak of movements calling for social justice, the intention is to represent the theme broadly, consisting of its ramifications in the Projects Of Constitutional Amendments in progress in the National Plenary, in order to include an analysis of the main cardinal points that guide their intentions. Political Reform must be approached taking into account the social inequalities inherent to it, since the theme will have a more intense discussion if it covers the different social strata of the country in order to attend a negotiation aimed at contributing satisfactorily to the problems already existing. Political Reform is inserted in a broader context that necessarily refers to changes in the Political System per se, in Brazilian Political Culture, both in society and in the State. This leads to the assertion that a genuine political reform must face problems that are at the root of our country, such as patriarchy, oligarchy, nepotism, clientelism and corruption. In order to do so, bibliographic theoretical sources, such as articles, statistical surveys, theses, periodicals, public data collection systems, databases of monographs, newspapers, videos, legal diplomas and any work or source that can develop the analysis will be used. Sound theme. The development of the research will cover the evolution of the theme in its historical line of changes and transformations, throughout the democratic, political and electoral life, to be applied with a more detailed focus in the unfolding of the conflicts generated by the current national political situation and the method To be used for the development of the monographic work will be the inductive one.

Keywords: Political Reform, Presidential Coalition, Democracy, Presidentialism, Parliamentary.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
2	REFORMA POLÍTICA NO BRASIL	14
2.1	O Cenário Atual da Reforma Política no Brasil.....	20
2.2	A Relevância da Reforma Política na Consolidação Democrática.....	22
2.3	Evolução da Soberania Democrática e Protagonismo Social	24
2.5	A Influência do Apelo Popular na Construção Política Brasileira	26
3	COALIZÃO PRESIDENCIAL	31
3.1	Presidencialismo e Parlamentarismo	35
3.2	Origens do Sistema Presidencialista	38
3.3	Conceito e características do Presidencialismo	40
3.4	A Coalizão Presidencial e seus Efeitos na Autonomia Legislativa e Executiva	49
4	DEMOCRACIA COMO OBJETIVO PERMANENTE	60
4.1	Corrupção e Estado de Direito	63
4.2	Bicameralismo em Perspectiva Comparada	65
5	CONCLUSÃO	69
	REFERÊNCIAS.....	72

1 INTRODUÇÃO

Os temas que envolvem a Reforma Política residem no debate público permanentemente, havendo uma intensificação das discussões, sobretudo, a despeito de haver um plausível consenso na opinião pública de que tal reforma é fundamental, não há, por outro lado, igual consenso sobre a forma e conteúdo destas matérias, especialmente ao analisarmos os matizes ideológicos de correntes diversificadas compondo o Congresso Nacional.

Isso se deve em razão de a complexidade do tema comportar muitos nuances ideológicas, por se tratar de um tema de alta instabilidade política e, por serem naturalmente temas que requerem a permanente reflexão.

A discussão que envolve os temas da reforma política e da coalizão presidencial tem sido fortemente impactada pelos diferentes pontos de vistas da evolução histórico-social da nação brasileira, com um destaque especial no relacionamento Executivo-Legislativo.

Partindo da análise conceitual do que abrange o tema Reforma Política e Coalizão Presidencial, o estudo em tela procura sintetizá-las de modo a definir o posicionamento de tais temas frente a atual situação do país, abordando-as do ponto de vista de sua formação histórica e inserindo-os no contexto de degradação política atualmente vivido no país.

Para tanto, são vetorizadas análises mais detalhadas sobre as características do Presidencialismo, da prática da Coalizão Presidencial, dos Projetos de Leis e Emendas Constitucionais em discussão no Congresso Nacional, todos relacionados à construção de uma legislação eleitoral que atenda aos desejos da voz popular ou que, de forma paradoxal, venham apenas a contribuir com a velha política de caráter de perpetuação, há tanto já praticada.

O envolvimento e a participação popular nas conquistas democráticas angariadas no decorrer da história, igualmente, serão objeto de análise, tendo em consideração ser o levante do clamor social uma das grandes armas aliadas às conquistas logradas na busca pela igualdade de direitos.

Este trabalho procura sintetizar as visões da literatura recente sobre alguns aspectos relevantes desse relacionamento, enfocando o processo de negociação de decisões pelos agentes dos dois Poderes e as motivações dos parlamentares nesse processo.

O objetivo modesto deste estudo é propiciar ao leitor a inserção em um diálogo de análise sobre as decisões cruciais que nos levaram a traçar o caminho de uma democracia presidencialista, transitando por vias históricas de relevância na formação deste viés, nas influências vetorizadas por diversas correntes doutrinárias (e aqui incluímos particularmente a elaboração da Carta Magna) e nas implicações que nosso atual sistema eleitoral e político geram sobre o desenvolvimento nacional.

A denominação “Presidencialismo de Coalizão” foi batizada pelo cientista político Sérgio Abranches, no ano de 1988, em artigo publicado na Revista de Ciências Sociais do Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro.

Na verdade, esse termo apenas consagrou aquilo que na prática já acontecia desde a Revolução de 1930. Daqui extrai-se um dos temas desse trabalho, tendo como foco de estudo a análise sobre qual sistema de governo propiciaria um melhor resultado para as pretensões de evolução econômica e social.

Destaque para a relação de convívio entre os Poderes Executivo e Legislativo neste diapasão da coalizão presidencial.

A relativa independência entre os dois poderes passa pela apreciação precisa da função do fenômeno da coalizão presidencial, alvo de estudo no corpo do presente estudo.

Outro ponto de relevância é a inserção do papel de protagonismo assumido pelo Poder Judiciário frente as lacunas geradas pelos conflitos de interesses e pela falta de atuação dos dois Poderes citados.

O trabalho ainda irá analisar os dispositivos constitucionais que garantem a supremacia do Poder Executivo, ou seja, todos os instrumentos ou ferramentas de que dispõe o Presidente da República para realizar os acordos com os congressistas visando à aprovação de suas matérias.

Em contraponto, residirá a análise sobre os pontos que fragilizam tal supremacia, considerando as dificuldades notórias de governabilidade sem o apoio amplo da maioria no Congresso Nacional.

Nesse contexto abordado, ainda, será analisado o poder de agenda do Presidente da República, entenda-se a capacidade de que dispõe o Executivo de determinar quais serão as matérias submetidas às votações no Plenário e nas Comissões Temáticas do Congresso Nacional.

O trabalho está estruturado em quatro capítulos. O primeiro capítulo abordará a Reforma Política com destaque para seu cenário atual, sua relevância e evolução na consolidação democrática.

No segundo capítulo será analisada a Coalizão presidencial, a relação do Presidencialismo com Governos de Coalizão, os Efeitos na autonomia legislativa e executiva dessa prática como já referido, bem como as várias definições de Presidencialismo de Coalizão, as razões que levam à existência do Presidencialismo de Coalizão e os instrumentos que garantem esse tipo de presidencialismo.

O capítulo três apresenta o Presidencialismo e o Parlamentarismo, um breve estudo sobre a aplicação, as características e sua inserção no modelo governamental atual.

Já o quarto capítulo e, por fim, insere a análise da Democracia como Objetivo Permanente com enfoque direcionado à Reforma Constitucional e ao Estudo da Corrupção.

Na futura pesquisa, a metodologia será organizada de forma a abranger não apenas o conceito do tema desenvolvido, mas, de igual forma, sua aplicação e contribuição social frente as mudanças que estão transformando o cenário político e eleitoral brasileiro.

Para tanto, serão utilizadas fontes teóricas bibliográficas, dentre elas, artigos, pesquisas estatísticas, teses, periódicos, sistemas de coletas de dados públicos, bancos de dados de monografias, jornais, vídeos, diplomas legais, bem como toda e quaisquer obra ou fonte que possa desenvolver a análise sadia do tema.

Desta maneira, o desenvolvimento da pesquisa abrangerá a evolução do tema em sua linha histórica de mudanças e transformações, ao longo da história democrática, política e eleitoral, para ser aplicado com um enfoque mais detalhado nos desdobramentos dos embates gerados pela situação política nacional na atualidade.

O método a ser utilizado para o desenvolvimento do trabalho monográfico será o indutivo utilizando técnicas bibliográficas, documentais (pistas teóricas e metodológicas), realizada a partir de documentos, contemporâneos ou retrospectivos, considerados autênticos no mundo científico, bem como diplomas legais emitidos pelo Poder Público.

2 REFORMA POLÍTICA NO BRASIL

O tema abrange o conjunto de propostas normativas submetidas à deliberação do poder legislativo com o intuito de originar leis (Projetos de Leis – PL's) e modificações junto à Constituição Federal de formas pontuais, (Projetos de Emendas Constitucionais – EC)¹, relacionados diretamente ao sistema eleitoral nacional.

Sua idealização, articulada inicialmente através do Governo Fernando Henrique Cardoso, a partir de 1995, foi estruturada a fim de garantir uma correspondência maior entre a vontade do eleitor ao votar e o resultado final das eleições.

No entanto, as mudanças na legislação previstas para tal reestruturação ainda estão ocorrendo de forma intermitente, com a aprovação de projetos independentes.

No Brasil pós-democratização, a agenda da reforma política transformou-se com o decorrer temporal: no início dos anos 90 foram discutidos amplos traços da organização das instituições políticas, como foi o caso do plebiscito sobre o parlamentarismo².

A partir desta década referida, a ideia de reforma política consolidou-se em torno de diferentes pontos, tais como a reorganização ampla das regras do sistema político e da forma de financiamento de campanha, a criação de novas instituições capazes de aumentar a participação e os diferentes padrões de interação entre instituições representativas e participativas.

Ausente, até o presente momento, um consenso sobre quais são as causas das crises periódicas que atravessam o sistema político brasileiro, tanto que a atuação legislativa apresenta mudanças esparsas no conjunto de propostas

¹ BRASIL. Câmara. Conheça o Processo Legislativo. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/processo-legislativo>> Acesso em: 18 de setembro de 2016.

Ocorrido em 1993, após a redemocratização do Brasil, uma emenda da nova Constituição determinava a realização de um plebiscito a fim de decidir se o país deveria ter um regime republicano ou monarquista controlado por um sistema presidencialista ou parlamentarista. A maioria dos eleitores votou a favor do regime republicano e do sistema presidencialista, maneira pela qual o país havia sido governado desde a Proclamação da República 104 anos antes – com exceção de uma breve experiência parlamentar entre 1961 e 1963, que também havia sido derrotada num plebiscito. Apesar da veiculação de propaganda eleitoral gratuita nas emissoras de rádio e televisão, o comparecimento às urnas foi relativamente pequeno (74,3%), considerando que o voto é obrigatório no país.

destinadas a reforma política e eleitoral, com apresentação de transformações ínfimas dentro do conjunto sistêmico amplo do tema.

Dentre as mudanças iniciais consideradas substanciais surgiram a cláusula de barreira ou patamar eleitoral (consistente no dispositivo originado com a intenção de restringir ou impedir a atuação parlamentar de partidos políticos que não atingem determinado percentual de votos necessários a uma representação mínima)³ e a reeleição por 01 (um) mandato aos cargos eletivos executivos, válida até o presente momento, apesar de estar tramitando junto ao Senado Federal o Projeto de Emenda Constitucional nº 113-A, já aprovado junto à Câmara dos Deputados, que, dentre outras medidas relacionadas à reforma política, visa o fim a reeleição para tais cargos.⁴

A cláusula de barreira, mesmo antes de entrar em prática, foi declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal (através das ações indiretas de inconstitucionalidade – ADI's 1351/2006 e 1354/2006).⁵

A agenda do Congresso Nacional procedeu a inclusão do tema da Reforma Política no ano de 2007, após um período de figurinismo do assunto em suas pautas, oriundo, inclusive, em Projetos de Lei datados de 1986.⁶

Em um contexto que evoluiu em meio a graves crises políticas na formação da democracia nacional, envolvendo uma considerável participação de membros do Executivo e do Legislativo em escândalos de corrupção, a temática assumiu um status de protagonismo frente ao apelo popular, alçada a um patamar elevado de discussão comum.

Com a participação de classes relevantes como a Ordem dos Advogados do Brasil e a Associação dos Magistrados Brasileiros, ONGs e entre outras classes, sua disseminação levou ao desenvolvimento de considerações importantes aliadas à construção de um consenso sobre o tema, tais como a Plataforma dos Movimentos Sociais para a Reforma do Sistema Político no Brasil.

³ AVRITZER, Leonardo. CASTRO, Mônica Mata Machado de. Reforma Política no Brasil. 1 ed. Belo Horizonte, MG: Editora UFMG, 2007, p. 188.

⁴ BRASIL. Senado. PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO nº 113ª, de 2015. Disponível em <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/124425>> Acesso em: 18 de setembro de 2016.

⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário do STF considera “cláusula de barreira” inconstitucional. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=68591>> Acesso em: 18 de setembro de 2016.

⁶ BRASIL. Senado. Agência Senado. Disponível em <<http://www12.senado.leg.br/noticias/infograficos/2015/07/reforma-gwd>> Acesso em: 28 de março de 2016.

Por seu turno, as universidades e instituições de ensino têm participado de forma ativa contribuindo com estudos, debates, seminários e documentos acerca do assunto, ao cumprir sua visão de desenvolver ambientes para o debate sobre temas da atualidade com uma visão acadêmica.

Uma consideração que merece ressalva honrosa é o elevado volume de debates que estão propiciando um aumento no conhecimento sobre o funcionamento do sistema político brasileiro. As distribuições desses debates contribuem visivelmente para uma compreensão cada vez mais esclarecida das potencialidades limites do arcabouço e da estrutura institucional brasileira.

A Reforma política engloba mudanças muito mais amplas do que os planos que envolvem o sistema eleitoral e partidário, e aborda questões sobre a relação, muitas vezes conturbada e futuramente levada a um estudo mais detalhado na monografia, Executivo–Legislativo–Judiciário (sim Judiciário, meio a participação decisiva, em especial do Supremo Tribunal Federal – STF, a fim de dirimir os crescentes conflitos havidos entre os dois primeiros listados) e aspectos da administração pública nacional.

Tendo em vista essa ampla visão da reforma política, os olhares voltam-se a uma avaliação mais detalhada, de igual forma, às reformas políticas adotadas no Brasil moderno⁷, especialmente no desenvolvimento da democracia após o período ditatorial.

Muitos estudos, debates e criações instituíram-se como fontes de informações pertinentes ao saudável desenvolvimento de um consenso de que mudanças neste sentido estão sendo conclamadas pela população.

Tais mudanças, em especial frente ao desdobramento da fragilidade do sistema político nacional como um todo, acabam por elevar os holofotes a patamares que remetem inclusive, à análise de temas como a eficiência do sistema democrático nacional atualmente adotado, bem como à possibilidade de adoção de sistemas mais eficazes na construção da sociedade democrática nacional consolidada pós-redemocratização, o que será oportunamente abordado no decorrer da pesquisa.

⁷ BRASIL. Congresso. Câmara Notícias. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/480218-PRIORIDADE-DOS-LIDERES,-REFORMA-POLITICA-VOLTA-A-PAUTA-EM-2015.html>> Acesso em: 30 de março de 2016.

Atualmente estão em tramitação junto ao Congresso Nacional onze (11) Projetos de Lei sob o crivo da Comissão da Reforma Política, dentre os quais sete (07) são Projetos de Emenda à Constituição (PEC) e quatro (04) são Projetos de Lei do Senado Federal (PLS), os quais serão expostos de maneira mais detalhada individualmente a seguir:

O PEC 037/2011⁸ versa sobre a suplência de senador, com o objetivo de reduzir de dois (02) para um (01) o número de suplentes de senador e, veda a eleição de suplente que seja cônjuge, parente consanguíneo ou afim, até o segundo grau ou por adoção do titular. Sua atual tramitação aprovada na Comissão de Justiça (CCJ), também foi aprovada no Senado Federal, aguardando aprovação junto à Câmara dos Deputados para efetivar-se a partir das eleições de 2008.

O PLS 265/2011⁹ versa sobre o domicílio eleitoral, que veda a transferência de domicílio eleitoral de prefeitos e vice-prefeitos durante o exercício do mandato. Sua atual tramitação foi aprovada pela CCJ e encaminhada para a ordem do dia junto à Câmara dos Deputados.

O PLS 266/2011¹⁰ versa sobre a fidelidade partidária, que prevê a perda de mandato por desfiliação partidária em casos nos quais não se configure incorporação ou fusão de legenda, desvio de programa partidário e grave discriminação pessoal.

Uma emenda da CCJ retirou criação de partido como causa justa para mudança de legenda. Sua atual tramitação foi aprovada junto a CCJ, aguardando a inclusão na ordem do dia junto à Câmara dos Deputados. Especificamente, com relação a este projeto, o Congresso Nacional promulga em 18 de fevereiro de 2016 a Emenda Constitucional nº 91, que abre espaço para que os candidatos às eleições deste ano, que exercem mandatos de deputados ou vereadores, mudem de legenda.

A emenda abre a chamada janela partidária, um período de 30 dias após sua promulgação, para que os deputados federais mudem de partido sem que haja

⁸ BRASIL. Senado. Reforma Política. Disponível em <<https://www.senado.gov.br/noticias/Especiais/reformapolitica/noticias/veja-como-esta-a-tramitacao-de-cada-projeto-da-reforma-politica.aspx>> Acesso em: 17 de maio de 2016.

⁹ BRASIL. Senado. Reforma Política. Disponível em <<https://www.senado.gov.br/noticias/Especiais/reformapolitica/noticias/veja-como-esta-a-tramitacao-de-cada-projeto-da-reforma-politica.aspx>> Acesso em: 17 de maio de 2016.

¹⁰ BRASIL. Senado. Reforma Política. Disponível em <<https://www.senado.gov.br/noticias/Especiais/reformapolitica/noticias/veja-como-esta-a-tramitacao-de-cada-projeto-da-reforma-politica.aspx>> Acesso em: 17 de maio de 2016.

punição por parte da Justiça Eleitoral e sem prejuízo do mandato, não sendo essa desfiliação considerada para fins de distribuição dos recursos do Fundo Partidário e de acesso gratuito ao tempo de rádio e televisão. A PEC, aprovada em 2015, altera a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), de 2008, que entende que os parlamentares que mudassem de partido sem justificativa perderiam o mandato, pertencente à legenda.

Na mesma decisão, o STF entendeu que a desfiliação para a filiação em partido recém-criado não acarreta perda do cargo. Assim, com a criação de novas legendas, como o Partido da Mulher Brasileira e o Rede Sustentabilidade, partidos mais recentes, pelo menos 38 (trinta e oito) deputados mudaram de sigla.

O PEC 42/2011¹¹ versa sobre o referendo, que estabelece que lei ou emenda constitucional que altere o sistema eleitoral seja aprovada em referendo para entrar em vigor, ou seja, altera o art. 45 da Constituição Federal para estabelecer que a entrada em vigor de lei ou emenda à Constituição que altere o sistema eleitoral dependerá de aprovação em referendo popular. Sua tramitação atual está aguardando ainda a aprovação e análise junto a CCJ.

O PEC 40/2011¹² trata sobre as coligações e permite coligações eleitorais apenas nas eleições majoritárias (presidente da República, governador e prefeitos). Sua atual tramitação foi aprovada junto a CCJ, incluída na ordem do dia junto à Câmara dos Deputados, mas postergada até o momento por falta de apoio político a fim de aprová-la oportunamente.

O PEC 38/2011¹³ trata da data de posse e duração de mandato, em que prevê novas datas para posse de presidente da República, governador e prefeito. Estabelece mandato de cinco anos para esses cargos. Emendas aprovadas na CCJ mantêm quatro anos de mandato e estabelecem coincidência dos pleitos municipais, estaduais, distrital e federal.

Esta proposta foi aprovada com modificações junto a CCJ, dentre elas a possibilidade de coincidência dos pleitos municipais, estaduais, distrital e federal,

¹¹ BRASIL. Senado. Reforma Política. Disponível em <<https://www.senado.gov.br/noticias/Especiais/reformapolitica/noticias/veja-como-esta-a-tramitacao-de-cada-projeto-da-reforma-politica.aspx>> Acesso em: 17 de maio de 2016.

¹² BRASIL. Senado. Reforma Política. Disponível em <<https://www.senado.gov.br/noticias/Especiais/reformapolitica/noticias/veja-como-esta-a-tramitacao-de-cada-projeto-da-reforma-politica.aspx>> Acesso em: 17 de maio de 2016.

¹³ BRASIL. Senado. Reforma Política. Disponível em <<https://www.senado.gov.br/noticias/Especiais/reformapolitica/noticias/veja-como-esta-a-tramitacao-de-cada-projeto-da-reforma-politica.aspx>> Acesso em: 17 de maio de 2016.

bem como o aumento do período de gestão de cinco anos para Presidente da República, Governador de Estado e Prefeitos, de forma que o Congresso Nacional já aprovou a medida que passará a vigorar apenas a partir do próximo pleito eleitoral que entrará em vigência, ou seja, somente a partir das eleições de 2008.

O PEC 43/2011¹⁴ trata sobre o sistema eleitoral, que institui o sistema eleitoral proporcional de listas preordenadas nas eleições para a Câmara. Substitutivo do relator, Romero Jucá, prevê sistema majoritário “distritão”. Este projeto, em específico, foi rejeitado pela CCJ.

O PEC 41/2011¹⁵ trata sobre a candidatura avulsa, que acaba com a exigência de filiação partidária para candidatos em eleições municipais. Este projeto, de igual forma ao PEC 43/2011, foi rejeito a já arquivado pela CCJ, com a justificativa de fazer com que os partidos percam força com tal medida, prevalecendo-se o poderio econômico para os candidatos individuais, fazendo que as eleições municipais carecessem de paridade igualitária entre os concorrentes.

O PEC 39/2011¹⁶ versa sobre o fim da reeleição, ou seja, torna inelegível Presidente da República, Governador de Estado e Prefeitos Municipais para as eleições aos mesmos cargos ao período subsequente. Este projeto foi promulgado pelo Congresso Nacional e valerá somente a partir das eleições de 2008.

O PLS 267/2011¹⁷ trata sobre a chamada cláusula de desempenho, que inclui entre os critérios em vigor para funcionamento partidário na Câmara eleger e manter filiados no mínimo três deputados, de diferentes estados.

Tal projeto foi aprovado pela CCJ e já promulgado pelo Congresso Nacional.

O PLS 268/2011¹⁸ trata sobre o financiamento público de campanha, que destina recursos ao Tribunal Superior Eleitoral em valor correspondente a R\$ 7,00

¹⁴ BRASIL. Senado. Reforma Política. Disponível em <<https://www.senado.gov.br/noticias/Especiais/reforma-politica/noticias/veja-como-esta-a-tramitacao-de-cada-projeto-da-reforma-politica.aspx>> Acesso em: 17 de maio de 2016.

¹⁵ BRASIL. Senado. Reforma Política. Disponível em <<https://www.senado.gov.br/noticias/Especiais/reforma-politica/noticias/veja-como-esta-a-tramitacao-de-cada-projeto-da-reforma-politica.aspx>> Acesso em: 17 de maio de 2016.

¹⁶ BRASIL. Senado. Reforma Política. Disponível em <<https://www.senado.gov.br/noticias/Especiais/reforma-politica/noticias/veja-como-esta-a-tramitacao-de-cada-projeto-da-reforma-politica.aspx>> Acesso em: 17 de maio de 2016.

¹⁷ BRASIL. Senado. Reforma Política. Disponível em <<https://www.senado.gov.br/noticias/Especiais/reforma-politica/noticias/veja-como-esta-a-tramitacao-de-cada-projeto-da-reforma-politica.aspx>> Acesso em: 17 de maio de 2016.

¹⁸ BRASIL. Senado. Reforma Política. Disponível em <<https://www.senado.gov.br/noticias/Especiais/reforma-politica/noticias/veja-como-esta-a-tramitacao-de-cada-projeto-da-reforma-politica.aspx>> Acesso em: 17 de maio de 2016.

por eleitor inscrito, a serem aplicados exclusivamente por partidos e respectivos candidatos nas campanhas eleitorais.

Tal projeto foi rejeitado pela CCJ por entender tratar-se de tema muito polêmico e controverso, necessário um estado muito mais detalhado acerca do tema, para que se cheguem a conclusões satisfatórias, ademais há uma ampla discussão a ser desenvolvida entre os poderes de controle, inclusive quanto ao financiamento empresarial, a seguir destacado.

Com relação ao financiamento empresarial de campanhas¹⁹, o STF julgou inconstitucional tal medida, por entender que a soberania política é pertencente ao povo e não às empresas. Apesar do Congresso Nacional ainda aprovar lei posterior prevendo a possibilidade desta prática, ela foi vetada pelo Executivo, de forma não haver tempo hábil para sua promulgação, mesmo com o veto, pelo Congresso Nacional antes do período fatal para aplicação das mudanças nas próximas eleições.

Dessa forma, as eleições de 2016 serão um marco histórico, pois os candidatos não contarão com recursos de pessoas jurídicas.

Oferecendo ao assunto um olhar mais detalhado, a análise das reformas empreendidas atualmente oferece parâmetros para analisar as possibilidades de reformas futuras, em especial no que concerne à evolução histórica do tema em si, com proposições datadas de 1986 em diante.

Em suma, ao se investigar as reformas políticas ocorridas no Brasil, cria-se a possibilidade de se especular sobre o potencial para reformas.

2.1 O Cenário Atual da Reforma Política no Brasil

Inicialmente traz-se à tona o Projeto de Lei (PL) nº 2.679/03²⁰, que seguiu para a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC), na qual tramitou por mais doze meses. Pela primeira vez, não se fez um projeto fatiado, como é a praxe dos projetos de lei colocados em votação junto ao Congresso Nacional.

¹⁹ Basicamente, em contraponto à definição de financiamento público de campanha, trata-se da possibilidade de financiamento oriundo de empresas (pessoas jurídicas) à campanhas partidárias, bem como de doações destinadas a políticos de forma individualizada.

²⁰ BRASIL. Câmara. Projetos de Lei e outras proposições. Disponível em < <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=147024>> Acesso em: 26 de abril de 2016.

Na verdade, tramitam vários projetos de lei em que um trata de verticalização, outro, do fundo partidário, outro, do número de vereadores nas câmaras municipais, outro, do voto facultativo.

Foi realizado um levantamento de todos os projetos, identificados os pontos principais que, segundo os estudos de pesquisas desenvolvidos pelo Congresso Nacional apontavam para o chamado clamor popular, ou seja, a vontade predominante na voz social do povo que, de certa forma, garantisse maiores resultados frente os resultados pretendidos pelos membros atuais do Congresso Nacional.

Dentre os resultados alcançados estão os projetos que dispõem sobre as pesquisas eleitorais, o voto de legenda em listas partidárias preordenadas, a instituição de federações partidárias, o funcionamento parlamentar, a propaganda eleitoral, o financiamento de campanha e as coligações partidárias, que alteram a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos) e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições)²¹.

Atualmente a proposição do referido projeto está sujeita à apreciação do plenário da Câmara de Deputados, com ressalvas por estar prejudicado pela rejeição do Projeto de Lei nº 8039/1986, este, por sua vez, apensado ao Projeto de Lei 5268/2001, mais abrangente em relação ao alcance de mudanças junto à Reforma Política.

Dessa forma, a Comissão Especial trabalhou com base nesses pontos específicos. A ideia foi propor um projeto de lei infraconstitucional²², que pudesse implantar um novo sistema eleitoral no país de forma gradual, sem necessariamente atingir matérias que angariem a aprovação de emendas constitucionais²³, que necessitam de maior quórum e percentual de aprovação.

²¹ BRASIL. Câmara. Projetos de Lei e outras proposições. Disponível em < <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=147024>> Acesso em: 26 de abril de 2016.

²² Abrange qualquer lei que não esteja incluída na norma constitucional, e, de acordo com a noção de ordenamento jurídico, esteja disposta em um nível inferior à Carta Magna do Estado.

²³ A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) pode ser apresentada pelo presidente da República, por um terço dos deputados federais ou dos senadores ou por mais da metade das assembleias legislativas, desde que cada uma delas se manifeste pela maioria relativa de seus componentes. Não podem ser apresentadas PECs para suprimir as chamadas cláusulas pétreas da Constituição (forma federativa de Estado; voto direto, secreto, universal e periódico; separação dos poderes e direitos e garantias individuais). A PEC é discutida e votada em dois turnos, em cada Casa do Congresso, e será aprovada se obtiver, na Câmara e no Senado, três quintos dos votos dos deputados (308) e dos senadores (49).

2.2 A Relevância da Reforma Política na Consolidação Democrática

Após o período ditatorial entre os anos de 1964 e 1985, o Brasil passou a desenvolver sua redemocratização, a iniciar-se pela garantia de direitos constitucionais tendo como líder deste processo a garantia do voto popular aos maiores de 18 (dezoito) anos, através do texto constitucional abrangido pela Carta Magna de 1988²⁴.

Quando do início da apresentação e do retorno (em especial à discussão mais disseminada) do assunto das propostas relativas a reforma política, a CCJ procurou estabelecer um elo entre o crescente apelo popular que clamava por mudanças no sistema político nacional, a evolução da chamada redemocratização arguida após o período ditatorial e a real possibilidade de implementação de medidas com a capacidade de serem negociadas no Congresso Nacional²⁵.

Decorrente disto a necessidade de um projeto infraconstitucional que evitasse os altos quóruns de uma reforma constitucional, em que os interesses políticos que não respondem por uma real busca de solução à temática.

Alguns temas não foram abordados, por ora, de maneira direta pela CCJ, de forma a evitar-se justamente este embate por demais exacerbado frente a necessidade de um quórum mais qualificado por tratar-se de mudanças em textos constitucionais – ou seja, a aprovação de Proposta de Emenda à Constituição (PEC) que é necessariamente realizada por, no mínimo, três quintos dos parlamentares, após dois turnos de discussão (1º turno tem cinco sessões e 2ª turno tem três sessões) – tais como o sistema de voto majoritário distrital²⁶ e o voto facultativo²⁷.

²⁴ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nos 1/1992 a 76/2013, pelo Decreto Legislativo nº 186/2008 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nºs 1 a 6/1994. 40.ed. com índice. Brasília: Centro de Documentação e Informação (CEDI), 2013. 464 p. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao1988.html> Acesso em: 10 jun. 2014.

²⁵ CODATO, Adriano Nervo. Uma história política da transição brasileira: da ditadura militar à democracia. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000200008>. Acessado em 16/10/2016.

²⁶ O voto majoritário distrital consiste no sistema eleitoral em que são escolhidos pelo primeiro sistema os chefes do Poder Executivo (prefeitos, governadores dos Estados e do Distrito Federal e presidente da República), bem como os representantes das unidades federativas no Senado Federal. Nesse tipo de sistema de votação, o Estado seria dividido em vários distritos, e cada distrito elegeria um deputado por maioria simples (50% dos votos mais um). Assim, o candidato mais votado é eleito.

²⁷ O voto seria facultativo para eleitores a partir de 16 anos. Ou seja, só vota aquele eleitor que desejar. A mudança seria possível por meio de Proposta de Emenda à Constituição (PEC).

São oportunas as palavras do ilustre Ministro do Supremo Tribunal Federal – STF, Gilmar Mendes:

Creio que ao mantermos esse regime punitivo inflexível estaremos ferindo o texto constitucional. Entendo que a intervenção do Tribunal Superior Eleitoral no processo há de se fazer com o devido cuidado para que não haja alteração da própria vontade popular. É que o ativismo judicial aqui pode colocar em xeque o próprio processo democrático – não me canso de ressaltar –, dando ensejo à conspurcação da decisão majoritária ou à criação de um tipo de partido da Justiça Eleitoral, que acabará por consagrar, o mais das vezes, o segundo mais votado. Penso haver esse risco na interpretação literal que se advoga em torno dessas disposições²⁸.

A intenção da CCJ e de seus membros componentes é proceder a reforma política por etapas, através de um rito simples, que requer apenas a maioria simples da casa – ou seja, a maioria simples, construída pelo quórum de metade (50%) mais 01 (um) dos membros presentes é necessária para aprovação de leis ordinárias, decretos legislativos e resoluções, mais simples do que a organização que envolveria uma PEC.

Cabe aqui abrir espaço às considerações do professor Benício V. Schmidt:

O artigo 14 de nossa Constituição Federal estabelece que o voto seja obrigatório para os maiores de 18 anos, sendo facultativo aos analfabetos, aos maiores de 70 anos e os que têm entre 16 e 18 anos de idade. O aumento da inclusão maciça de eleitores no corpo básico de nosso sistema de representação política, ainda que de forma compulsória, tem sido um dos fatores amplamente destacados como o responsável pela estabilidade institucional assumida pela democracia brasileira, especialmente após a redemocratização iniciada em 1985²⁹.

Destarte, o hoje discutido sistema político brasileiro, passou por uma evolução ao que já outrora fora presenciado por gerações mais antigas.

Mesmo com a atual crise que pôs em xeque o sétimo mandato consecutivo eleito diretamente pelo sufrágio universal³⁰, garantido ao eleitor, a prerrogativa que a Constituição da República confiada ao sistema abraça uma possível ameaça ao sistema democrático.

²⁸ MULHOLLAND, Timothy, RENNÓ, Lúcio R. Reforma Política em Questão, 1 ed. Brasília, DF: Editora UnB, 2008, p. 71.

²⁹ MULHOLLAND, Timothy, RENNÓ, Lúcio R. Reforma Política em Questão, 1 ed. Brasília, DF: Editora UnB, 2008, p. 54.

³⁰ Referência ao processo de impeachment da Presidente Dilma Rousseff, atualmente em curso no Congresso Nacional, desde 2015.

Importante frisar que, apesar do zelo em torno da opção por medidas que envolvam um menor número de coalizões a participações relativas ao quórum legislativo, a evolução dos projetos da reforma política e da consolidação democrática nacional consequente esbarram no caráter individualista de perpetuação do poder exercido pelos partidos políticos e, em especial, por figuras componentes do Congresso Nacional como veremos adiante.

2.3 Evolução da Soberania Democrática e Protagonismo Social

Após o período ditatorial, transcorrido entre 1964 e 1985, o Brasil deu início a sua redemocratização e, embora a evolução da democracia desde 1985 até o presente seja inquestionável, em especial pela libertação de um regime autoritarista e inflexível, os 26 anos decorridos até então não são o maior período de estabilidade democrática da história brasileira.

O maior período de estabilidade foram os 63 (sessenta e três) anos de governo monárquico³¹ compreendidos entre a instalação do Congresso Bicameral³² (1826) até a proclamação da República (1889), apesar de não haverem eleições para a monarquia.

Logo, após os 41 anos, a partir do governo de Floriano Peixoto (1891), até o fim da República Velha (1930), nos quais os presidentes eram eleitos, não houve golpe, o Congresso bicameral funcionou normalmente e os três poderes, Executivo, Legislativo e Judiciário, eram diferenciados.³³

Acompanhando as eleições democráticas realizadas pela primeira oportunidade com o sufrágio eleitoral, foram legalizados 08 (oito) partidos políticos.

A União Democrática Nacional (UDN) surgiu inicialmente como uma frente a fim de congregar todas as forças de oposição ao Governo Vargas juntamente com o Partido Comunista do Brasil.

Em contraponto, surgiram o Partido Social Democrático (PSD), o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), o Partido Libertador (PL), o Partido Republicano (PR), o

³¹ Monarquia é um sistema de governo em que o monarca, imperador ou rei, governa um país como chefe de Estado. O governo é até morrer ou abdicar e a transmissão de poder ocorre de pai para filho, logo, não há eleições para a escolha de um monarca.

³² Ou seja, o controle legislativo é constituído por duas Casas, o Congresso Nacional e o Senado Federal.

³³ CODATO, Adriano Nervo. Uma história política da transição brasileira: da ditadura militar à democracia. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000200008>. Acessado em 16/10/2016.

Partido Social Progressista (PSP) e o Partido Agrário Nacional (PAN) como movimentos patrocinados por Vargas.

A transição da monarquia para a república foi significativamente influenciada pelo liberalismo³⁴ e evidenciou o ideal democrático e um regime de governo antitético ao autoritarismo, marcante na idade moderna³⁵.

Detalhe importante nesta transição e no desenvolvimento do regime monarquista para o republicano é o de que os ideais de liberalismo se apresentaram extremamente contrários a democracia entendida como autogoverno, sendo que o que se propunha inicialmente era uma forma de governo representativa ou republicana, na qual a democracia estaria presente dentro dos limites estabelecidos pelo ideal liberal³⁶.

Nesse contexto de evolução do atual cenário vivido pela democracia nacional exposto é que se constata a associação da forma de governo representativo republicano ao regime democrático³⁷.

Neste íterim, além da incompatibilidade prática demonstrada no ideal democrático de autogoverno³⁸, os efeitos provenientes da evolução social e econômica no mundo moderno, segundo Norberto Bobbio, que na democracia como autogoverno, todos podem decidir a respeito de tudo e de forma contrária, na tecnocracia³⁹, a decisão estaria nas mãos daqueles poucos que detêm conhecimentos específicos.

³⁴ Doutrina que prega a defesa da liberdade política e econômica, contrária ao forte controle do estado na economia e na vida das pessoas. Defende a ideia de que o Estado deve dar liberdade ao povo, e deve agir apenas se alguém lesar o próximo. SANTIAGO, Emerson. Liberalismo. Disponível em: <<http://www.info-escola.com/filosofia/liberalismo/>>. Acessado em 30/10/2016.

³⁵ CODATO, Adriano Nervo. Uma história política da transição brasileira: da ditadura militar à democracia. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000200008>. Acessado em 16/10/2016.

³⁶ MERCÊS, Gutierrez Saltum. Reforma Política: Para Além da Reestruturação do Direito Eleitoral, Uma Necessidade de Revitalização na Representatividade Democrática. Monografia Apresentada a Universidade de Brasília. Brasília, DF – 2015, disponível no Banco de Teses e Monografias da Universidade Federal de Brasília.

³⁷ CORVAL, Paulo R. dos S. Democracia representativa: revisitando Stuart Mill. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/512458/001041601.pdf?sequence=1>>. Acessado em 28/10/2016.

³⁸ Conceito para descrever um povo ou grupo apto a exercer todas as funções necessárias do poder sem intervenção de qualquer autoridade que eles mesmos não possam alterar, associado com contextos em que ocorreram o final de um governo colonial, absoluto ou uma monarquia. Considerado um princípio fundamental do governo republicano e da democracia, bem como do nacionalismo, quando o autogoverno de um Estado é discutido, ele é chamado de soberania nacional. SANTIAGO, Emerson. Liberalismo. Disponível em: <<http://www.info-escola.com/filosofia/liberalismo/>>. Acessado em 30/10/2016.

³⁹ Termo usado popularmente para indicar qualquer tipo de administração feito por especialistas de qualquer campo e em diversos contextos. BETONI, Camila. Tecnocracia. Disponível em: <<http://www.infoescola.com/politica/tecnocracia/>>. Acessado em 30/10/2016.

De todo modo, ao analisarmos a participação popular atual frente a política nacional, a apatia do eleitor atual não é surpreendente. Apesar do período de redemocratização conferir uma ideia de jovialidade democrática, o Brasil foi uma das primeiras nações modernas a ter parlamento, já em 1823 — quando se reuniu a primeira Assembleia Constituinte⁴⁰.

No entanto, esse ciclo democrático iniciado no período entre a Anistia⁴¹, em 1979, e as eleições de 1989, é recente, o que confere ao eleitor atual um padrão cada vez mais crítico em relação a evolução da atuação dos poderes diretamente eleitos por ele.

O caráter mais crítico dos eleitores, em especial nas regiões sudeste e sul do país, é resultado do desenvolvimento de um eleitor mais atinente aos resultados práticos do que as crises políticas recentes apontam, caracterizando-se por denotarem um olhar mais ávido e atencioso na escolha de seus eleitos.

Já o eleitor concentrado na região nordeste galgou por apresentar com a evolução do tempo um caráter concentrado especialmente no político de cunho social assistencialista, de modo que sua escolha é mais paralela a governos que indiquem maior compromisso assistencial, tendo como exemplo os governos exercidos por Lula e Dilma Rousseff.

2.4 A Influência do Apelo Popular na Construção Política Brasileira

No tocante ao regime democrático nacional, sua reestruturação se deu especialmente após a queda do Governo de Getúlio Vargas, em 1945, com a volta da escolha presidencial seguinte pelas urnas, que culminaram na eleição de Eurico Gaspar Dutra.

Apesar de ser o décimo segundo pleito eleitoral na história realizado de forma direta, esta eleição foi considerada a primeira eleição presidencial verdadeiramente democrática na história do Brasil, pois fortificada de resultado confiável e abraçado por quase a totalidade das forças políticas da época.

⁴⁰ Órgão constitucional encarregado de elaborar a Constituição de uma nação, ou seja, suas leis e regras originárias.

⁴¹ A Lei da Anistia Política foi promulgada em 1979, no governo do presidente João Baptista Figueiredo, para reverter punições aos cidadãos brasileiros que, entre os anos de 1961 e 1979, foram considerados criminosos políticos pelo regime militar ditatorial.

Já as grandes transformações sociais e econômicas vividas na América Latina, a partir da década de 1930, trouxeram à tona uma diversidade de movimentos políticos e ideologias que ocasionaram maiores tensões ao cenário político brasileiro⁴².

O nacionalismo, os partidos comunistas, os grupos liberais fizeram do jogo político nacional uma delicada teia de interesses e alianças a fim de compor a nova organização governamental a vigor.

Ao mesmo tempo, os processos de industrialização e urbanização levaram os centros de disputa pelo poder a sair das mãos das antigas e conservadoras elites agrárias a se dividir entre profissionais liberais, operários, militares, funcionários públicos, ou seja, a disputa pelo poder de representação passou a apresentar novas facetas com a inclusão dos mais variados segmentos profissionais.

O que culminou com o cenário atualmente vivido, com a representação fortalecida de classes trabalhistas frente a indicação de figuras políticas que as representem da melhor forma possível.

Essa pluralidade de grupos e ideologias viveu ao lado de lideranças políticas arrebatadoras, fortemente identificadas com as causas representadas por cada classe.

Foi nesse momento que alguns políticos buscaram o apoio dos diferentes setores de uma sociedade em pleno processo de modernização.

O carisma, os discursos melodramáticos e o uso da propaganda massiva produziram ícones da política que, ainda hoje, inspiram os hábitos e comportamentos das lideranças políticas, gerando verdadeiros ícones inspiradores de acalorados debates morais em prol de suas imagens por muitas vezes intocáveis.

Os estudiosos dessa época definiram tal período histórico como o auge do populismo no Brasil.

A política populista é marcada pela ascensão de líderes carismáticos que buscam sustentar sua atuação no interior do Estado através do amplo apoio das majorias. Muitas vezes, abandona o uso de intermediários ideológicos ou partidários para buscar na “defesa dos interesses nacionais” uma alternativa às tendências políticas de sua época, sejam elas tradicionalistas, oligárquicas, liberais ou socialistas. De diferentes formas, propaga a crença em um líder acima de qualquer outro ideal. No campo de suas ações práticas, a tendência populista prioriza o atendimento das demandas das classes menos favorecidas, colocando tal opção como uma necessidade

⁴² SOUSA, Rainer Gonçalves. "O regime liberal populista"; Brasil Escola. Disponível em <<http://brasilecola.uol.com.br/historiab/o-regime-liberal-populista.htm>>. Acesso em 25 de outubro de 2016.

urgente frente aos “inimigos da nação”. De fato, o populismo permitiu a participação política de grupos sociais que historicamente foram completamente marginalizados das arenas políticas latino-americanas. Contudo, esse tipo de ação das camadas populares junto ao Estado não pode ser confundida com o exercício da democracia plena.⁴³

O governante populista fundamentava seu discurso em projetos de inclusão social que, em sua aparência, legitimavam a crença na construção de uma nação promissora.

Definindo seus aliados como imprescindíveis ao progresso nacional, o populismo saudava valores e ideias que colocavam sua figura de liderança mor como porta-voz das massas.

Suas ações não mais demonstravam sua natureza individual, mas transformavam-no em um representante do povo, porta-voz das mazelas da nação como um todo e “defensor do bem contra o mal”.

O primeiro líder populista a ter grande destaque no Brasil foi o Ex-Presidente Getúlio Vargas (com governos entre 1930 a 1945 e 1951 a 1954, quando, derrubado por um golpe militar, suicidou-se) que, por meio de amplas alianças e o controle dos meios de comunicação, sagrou-se como uma grande unanimidade política.

Com uma voz nacionalista ampla e seu discurso voltado a integração política, Getúlio Vargas teve sua imagem elevada pela nação, o que lhe garantiu um governo duradouro.

Exemplo do grau de seu elevado foram as denominações e alcunhas lhe impostas tais como “pai dos pobres” e a “mãe dos ricos”.

Essas legendas lhe atribuídas expressavam com clareza como o apelo popular tornou-se instrumento indispensável para construção de uma promissora carreira política.

O futuro Presidente da República Jânio Quadros, durante sua campanha presidencial, abraçava desconhecidos e comia com seus eleitores, disseminando assim a ideia da qual os políticos atualmente utilizam como fonte de carisma eleitoral para angariar a simpatia da opinião pública.

Chegando ao poder, Jânio elegeu a vassoura como símbolo de um governo que expurgaria a corrupção do país. Suas medidas oficiais causavam muita polêmica.

⁴³ SOUSA, Rainer Gonçalves. "O regime liberal populista"; Brasil Escola. Disponível em <<http://brasilecola.uol.com.br/historiab/o-regime-liberal-populista.htm>>. Acesso em 25 de outubro de 2016.

Dentre tais medidas, Jânio Quadros, como moralista, proibiu as rinhas de galo e o uso de biquíni em desfiles de moda. Ao renunciar, alegou a presença de “forças terríveis” que ameaçaram seu mandato.

Outro famoso governo populista foi o de Juscelino Kubitschek (Presidente no período entre 1956 e 1961). Prometendo realizar “cinquenta anos de progresso em cinco anos de governo”, “JK”, como ficou popularmente conhecido, foi considerado o precursor de uma nação moderna.

“JK” inseriu as indústrias multinacionais estrangeiras no país, elevou o padrão de consumo e conforto das populações urbanas com a introdução de aparelhos eletrodomésticos e dos primeiros carros populares, tendo como o empreendedorismo a marca de sua administração, em especial na construção da então capital federal Brasília.

Paradoxalmente, grupos conservadores⁴⁴ e setores de esquerda encontravam-se em pontos longínquos do cenário conciliador do fenômeno populista brasileiro, dentre eles, destacando-se os Comunas e Reaças⁴⁵, representantes de uma tensão política que questionou a democracia neste período.

A ascensão da Revolução Cubana, em 1959, trouxe medo e esperança a diferentes grupos da nossa sociedade.

Ao mesmo tempo, grupos militares instituíram a urgência de uma intervenção política que impedisse a formação de um governo socialista no Brasil.

Viveu-se em uma economia que sabia muito bem promover a prosperidade e aumentar a miséria.⁴⁶

Foi nesse momento que, durante o Governo de João Goulart (entre os anos de 1961 e 1964), os movimentos pró e antirrevolucionários eclodiram no país.

A urgência de reformas sociais viveu em conflito com o interesse do capital internacional.

Em um cenário tenso e cercado de contradições, os militares chegaram ao poder instaurando um governo ferrenhamente centralizador.

⁴⁴ Termo usado para descrever posições político-filosóficas, alinhadas com o tradicionalismo e a transformação gradual, que em geral se contrapõem a mudanças abruptas (cuja expressão máxima é o conceito de revolução) de determinado marco econômico e político-institucional ou no sistema de crenças, usos e costumes de uma sociedade.

⁴⁵ Comuna é a forma popular usada para fazer referência ao comunismo, já Reaça é considerado quem é adepto à reação perante as mudanças sociais, ou seja, nesse sentido, reacionário é sinônimo de conservador.

⁴⁶ SOUSA, Rainer Gonçalves. "O regime liberal populista"; Brasil Escola. Disponível em <<http://brasilescola.uol.com.br/historiab/o-regime-liberal-populista.htm>>. Acesso em 25 de outubro de 2016.

Em 1964, o estado de direitos perdeu forças sem ao menos confirmar se vivemos, de fato, uma democracia.

Mas deixando de lado o período negro da ditadura militar, analisa-se que o eixo central da democracia é a ideia de soberania popular⁴⁷, a ordem política produzida pela ação da população em si, disto prescindir a noção de que quanto maior o número de atores envolvidos no processo de construção do sistema adotado pela nação, maior seu caráter democrático.

Antônio Carlos Wolkmer aduz:

[...] na sua essência, em todos os tempos, democracia é primordialmente um procedimento para a construção da ordem social; o conteúdo que venha a ser adotado por esta ordem é uma questão secundária – e o liberalismo político é apenas uma das possibilidades [...]⁴⁸

Importante ressaltar que a posição assumida pelo sistema político, para intermediar suas relações com a população, leve em consideração os valores expostos pela sociedade civil, a fim de dar maior caráter de legitimidade ao sistema democrático, em contrapartida ao autoritarismo embalado por relações que pendem a atender apenas a voz do Estado.

A vontade popular, historicamente, gerou mudanças políticas na nação, especialmente no que concerne ao apelo popular de pressão organizado por movimentos sociais, tais como os “Caras Pintadas” – movimento estudantil que pressionou na luta pelo impeachment do Presidente Fernando Collor, em 1992, o movimento “Brasil Livre” e o movimento “15 de março” – estes dois últimos estão a frente das manifestações pelo impeachment da presidente Dilma Rousseff, em 2015 e 2016.

Com o sistema eleitoral que preconiza a individualização dos votos gerados por cada candidato, ou seja, o enfraquecimento da imagem dos Partidos Políticos, os candidatos eleitos tendem a isolar-se com o fim de garantir para a próxima eleição seus votos conquistados, “esse modo peculiar de operar do sistema político é invocado tanto em tempos de calmaria quanto de turbulência”⁴⁹

Os escândalos crescentes de corrupção e a crise econômica vivenciada atualmente pelo Brasil, após a reeleição da Presidente Dilma Rousseff, em 2014,

⁴⁷ PENA, Fernando Marques. Democracia, direitos humanos e globalização.

⁴⁸ WOLKMER, Antônio Carlos. VIEIRA, Reginaldo de Souza. Estado, Política e Direito: Relações de Poder e Políticas Públicas. 1 ed. Criciúma, SC: EditoraUnesc, 2008, p. 26.

⁴⁹ AVRITZER, 2006 apud LIMONGI, Fernando, 2007, p. 237.

demonstram a fragilidade dos sistemas inibidores de más gestões caracterizados pelos desvios de recursos públicos.

Como um dos pontos de enfraquecimento e da fragilidade citada anteriormente, merece consideração relevante a extinção da Controladoria Geral da União pelo então Presidente Interino Michel Temer, após sua posse, em 2016, quando do afastamento da atual Presidente Dilma Rousseff, em razão do processo de impeachment.

A disseminação da sensação de descrédito da classe política é generalizada pela opinião popular e pela mídia, com a descrença da atuação dos Poderes Legislativo e Executivo, diante do constante envolvimento em escândalos de corrupção (tema devidamente abordado adiante) e conforme indicativos de pesquisas recentes⁵⁰.

3 COALIZÃO PRESIDENCIAL

A expressão “Presidencialismo de Coalizão” foi desenvolvida inicialmente por Sérgio Abranches através de uma obra considerada um verdadeiro clássico da literatura política nacional⁵¹: Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro.

Para Abranches:

(...) a estrutura institucional brasileira seria problemática e tendente a gerar crises não pelo fato de combinar presidencialismo e multipartidarismo, como argumentávamos adeptos das proposições de Linz, mas sim da adição de um terceiro elemento a esta fórmula, a saber, o federalismo.⁵²

Governos de coalizão são ocorrências onde nenhum partido controla a maioria das cadeiras no Legislativo, esta é a característica inexorável ao sistema

⁵⁰ A crise de confiança atinge em cheio os Partidos Políticos, em último lugar, seguido do Congresso Nacional, Presidente da República e Governo Federal na lista de instituições menos confiáveis, segundo pesquisa do Instituto Brasileiro de Opinião e Estatística – IBOPE, em 2015.

⁵¹ AVRITZER, Leonardo. CASTRO, Mônica Mata Machado de. Reforma Política no Brasil. 1 ed. Belo Horizonte, MG: Editora UFMG, 2007, p. 188.

⁵² AVRITZER, Leonardo. CASTRO, Mônica Mata Machado de. Reforma Política no Brasil. 1 ed. Belo Horizonte, MG: Editora UFMG, 2007, p. 188.

político brasileiro, integrado por um número maciço de eleitores e com a existência de, atualmente 35 (trinta e cinco) partidos políticos⁵³.

[...] um fenômeno que pode ser descrito da seguinte forma: o Presidente do Brasil se elege com uma quantidade muito maior de votos que seu partido recebe nas eleições para o Congresso, criando a necessidade de alianças políticas. Por sua vez, as negociações para a conquista da maioria no Congresso têm como moeda de troca os recursos públicos alocados no orçamento da União ou a distribuição de cargos entre os ministérios.⁵⁴

A crise política atual reacende a questão que envolve o êxito do presidencialismo de coalizão, em especial no tocante ao método de formação de coalizões.

Sob o presidencialismo com multipartidarismo⁵⁵ e a representação proporcional⁵⁶, não há a possibilidade real de o resultado das urnas corresponder a equivalência entre a representação escolhida pelo voto direto no Executivo e os membros eleitos para o Legislativo.

Explicando melhor, justamente pela característica multipartidária presente no Brasil (hoje composta por uma cifra total de 35 partidos aptos a concorrerem e, ainda, com mais 70 legendas aguardando seus registros)⁵⁷, não há uma possibilidade, mesmo que remota, do governo que for eleito para ocupar a cadeira executiva possuir a maioria, também eleita pela mesma legenda, junto as cadeiras legislativas.

A transformação da coalizão eleitoral vitoriosa em coalizão governativa majoritária que possibilite uma mínima condição de governabilidade do governo eleito exigirá a mobilização de outros recursos que envolveriam a persuasão e a produção do consenso, resultante do processo deliberativo, tidos como recursos fundamentais da política democrática.

⁵³ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Partidos Políticos Registrados no TSE. Disponível em <<http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>> Acesso em: 26 de abril de 2016.

⁵⁴ AVRITZER, Leonardo. FILGUEIRAS, Fernando. Corrupção e sistema político no Brasil. 1 ed. Rio de Janeiro, RJ: Editora Civilização, 2011, p. 44/45.

⁵⁵ É um sistema de partidos em que existem mais de dois partidos com capacidade para a luta pelo poder.

⁵⁶ A representação proporcional ou voto proporcional é um sistema eleitoral de vencedor múltiplo no qual a proporção de cadeiras parlamentares ocupada por cada partido é diretamente determinada pela proporção de votos obtida por ele.

⁵⁷ Segundo o site <http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2016/09/entenda-como-funciona-concorrenciapolitica-nas-eleicoes.html>, acessado em 24/09/2016, em matéria publicada intitulada “como funciona a concorrência política nas eleições”.

Porém, no Brasil, esses recursos têm sido usados de forma parca, especialmente adaptada a natureza das coalizões políticas que têm sido organizadas com vistas ao exercício do governo, visto a grande maioria, para não dizer a totalidade, das coalizões construídas no período após a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil caracterizarem-se por serem composta por parceiros com pouca afinidade ideológica e programática, situação que veio a tornar-se mais aguda sob o atual governo.

A análise até o momento pode transmitir a impressão de acordo com o qual não existem riscos de instabilidade no sistema presidencial baseado em coalizões. Uma questão que vem imediatamente à tona diz respeito à crise aguda no relacionamento do Executivo com o Legislativo, a partir de meados do mandato do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. O atual quadro de instabilidade possui pelo menos duas dimensões fundamentais: 1) em primeiro lugar, o conflito político-partidário que se desenvolve no Congresso; 2) em segundo lugar, o conflito no interior da base de apoio do governo.⁵⁸

A questão do presidencialismo de coalizão remete ao fato de o Brasil ser, entre os países da América Latina, um dos que consolidou o seu sistema político mais tardiamente⁵⁹. Sobre uma perspectiva comparada, o sistema político pós-autoritarismo na Argentina, no Chile e no Uruguai implicou a volta ao sistema de partidos existente no período democrático anterior. No caso do México não houve ruptura entre o sistema de partidos que já operava no período autoritário e o sistema pós-democratização.

No caso brasileiro, as identidades partidárias pregressas não foram recuperadas e um novo sistema partidário emergiu no contexto da redemocratização da ordem política.

O poder de agenda⁶⁰ com que o Executivo tende a ser dotado, seja em sistemas presidencialistas, seja em parlamentaristas, reverte-se em controle sobre o processo decisório, o qual estabelece as principais práticas governamentais que pautarão sua gestão.

Se para Limongi e Figueiredo a prática da coalizão presidencial se reflete como um maior poder de controle e organização da gestão governamental presente

⁵⁸ SANTOS, Fabiano. Reforma Política no Brasil: Governos de Coalizão no Sistema Presidencial, O Caso do Brasil sob a Égide da Constituição de 1988. 1 ed. Belo Horizonte, MG: Editora UFMG, 2007, p. 235.

⁵⁹ CODATO, Adriano Nervo. Uma história política da transição brasileira: da ditadura militar à democracia. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000200008>. Acessado em 16/10/2016.

⁶⁰ Define-se como a capacidade que o Poder Executivo possui para gerenciar, organizar a pasta de trabalho do Congresso Nacional.

no presidencialismo, para Juan Linz a realidade é oposta, em especial ao se analisar a sistemática brasileira vivenciada pelo período conturbado de relacionamento entre os Poderes Constituintes.

Um exemplo oportuno de extremos entre as diferentes correntes acerca da Coalizão Presidencial está nas palavras de Fabiano Santos:

O caso do Governo FHC é emblemático, pois além de montar um gabinete com razoável grau de coalescência, permitiu que os textos legais de diversas reedições sofressem alterações negociadas. Collor deu o exemplo oposto ao formar, no primeiro ano de governo, um ministério não inclusivo e ao abusar da edição de MPs originais. O Congresso, por sua vez, reagiu ao colocar em discussão uma lei com o objetivo de regular a utilização dessa forma de poder de agenda, fato que repercutiu de maneira didática sobre o presidente, diminuindo seu ímpeto de tentar governar unilateralmente.⁶¹

Para Linz uma das perguntas primordiais no limiar da análise dos benefícios e da aplicação do Presidencialismo de Coalizão reside no fato intrínseco de que o preço a se pagar pela sua manutenção é por demasiado alto, citando como exemplos as concessões de vantagens, emendas e projetos a integrantes do Congresso Nacional.

Fica evidente assim, que Linz e Abranches possuem pensamentos opostos quanto a possibilidade de coalizões sob o regime vigente no Brasil.

Este mesmo controle permite a estruturação e a proteção da base legislativa de apoio ao governo que se expressa no suporte dos parlamentares em votações das matérias de interesse do Executivo, que nada mais são do que os Projetos de Lei necessários para a governabilidade escolhida.

O chefe do Executivo não pode legislar sem o apoio da maioria. Medidas Provisórias, por exemplo, só se tornam leis se aprovadas pelo Plenário. O mesmo se dá em áreas de iniciativa exclusiva, como taxaço e leis e leis relativas ao orçamento. Sem o apoio da maioria, presidentes, simplesmente, não governam.⁶²

A coesão da base do governo explica o sucesso e o domínio do Executivo na aplicação da política governamental adotada, ou seja, sua governabilidade é definida em razão do seu sucesso ou não na construção de sua base de coalizão.

⁶¹ SANTOS, Fabiano. Reforma Política no Brasil: Governos de Coalizão no Sistema Presidencial, O Caso do Brasil sob a Égide da Constituição de 1988. 1 ed. Belo Horizonte, MG: Editora UFMG, 2007, p. 229.

⁶² AVRITZER, Leonardo. ANASTASIA, Fátima. Reforma Política no Brasil. 1 ed. Belo Horizonte, MG: Editora UFMG, 2007, p. 245.

3.1 Presidencialismo e Parlamentarismo

O Brasil adotou o sistema presidencialista, a partir de 1889, vindo a discuti-lo através de um plebiscito, ocorrido em 1993, com resultado pela sua manutenção.

De maneira abrangente, o sistema de governo é considerado como a maneira pela qual o poder político é dividido e implementado dentro de uma nação.

Tal sistema pode variar de acordo com o grau de separação dos seus poderes, partindo da separação rigorosa entre os poderes legislativo e executivo (donde surge o presidencialismo), tal qual os Estados Unidos da América, chegando à dependência completa do governo junto ao legislativo (donde surge o parlamentarismo), caso do sistema de governo do Reino Unido – Inglaterra, sob uma perspectiva comparada.⁶³

Enquanto no parlamentarismo, o legislativo não se limita a fazer leis, mas também é responsável pelo controle do governo, tomando posições políticas fundamentais, no Presidencialismo esta atividade lhe é atribuída em caráter principal e precípua.⁶⁴

Além disso, no parlamentarismo o parlamento pode destituir o Gabinete, por razões exclusivamente de ordem política, enquanto no presidencialismo só poderia ocorrer tal fato em relação ao Presidente da República e em razão da prática de certos delitos.

Em uma análise atenta ao presidencialismo, o ilustre Juan Linz assevera:

O presidencialismo é um regime baseado no princípio da separação dos poderes e, portanto, o Executivo e o Legislativo devem concordar para que alterações do status quo legal venham a ocorrer. Não há garantias de que a maioria dos legisladores esteja em acordo com a vontade do Executivo. Mais do que isso, não há incentivos gerados pelo próprio sistema para que a cooperação entre os poderes ocorra.⁶⁵

⁶³ AVRITZER, Leonardo. ANASTASIA, Fátima. Reforma Política no Brasil. 1 ed. Belo Horizonte, MG: Editora UFMG, 2007, ps. 159/160.

⁶⁴ FERNANDES, Cláudio. Impeachment no presidencialismo e no parlamentarismo; Brasil Escola. Disponível em <<http://brasilecola.uol.com.br/historia/impeachment-no-presidencialismo-no-parlamentarismo.htm>>. Acesso em 16 de outubro de 2016.

⁶⁵ AVRITZER, Leonardo. ANASTASIA, Fátima. Reforma Política no Brasil. 1 ed. Belo Horizonte, MG: Editora UFMG, 2007, p. 247.

Ou seja, o parlamentarismo é caracterizado por ter todo o poder concentrado no Parlamento, que é, de fato, o único poder, e ainda caso o governo executivo discordar do Parlamento, a maioria dos deputados dissolve esse governo.

Quanto ao Poder Judiciário, este não se opõe ao Parlamento, até porque, em um sistema parlamentarista considerado puro, a Constituição adotada não é sólida: se uma lei for considerada inconstitucional, o Parlamento pode alterá-la.

No Reino Unido, o exemplo mundial considerado mais puro de parlamentarismo, não há sequer uma Constituição escrita, conforme discorre Juan Linz, “a partir da Constituição de 1988 (art. 5º, V e X) foi expressamente caracterizado o sistema presidencialista no Brasil, de forma que o desenvolvimento da Democracia passou a gerar um grande impacto junto às classes sociais.”⁶⁶

As principais funções parlamentares são exercidas em sua plenitude por uma casa legislativa que se pode chamar, por exemplo, de Câmara dos Deputados, Parlamento, Câmara dos Comuns (Reino Unido) ou Assembleia Nacional (França). Mas em geral, são muito raros os sistemas parlamentaristas puros, que se subsistiram, sobretudo, nas Monarquias como é o caso do Reino Unido, Suécia e da Holanda.⁶⁷

No Brasil, as formas de parlamentarismo sempre foram totalmente impuras⁶⁸, enquanto Monarquia, havia um regime parlamentarista, mas o imperador dispunha do chamado “Poder Moderador”⁶⁹, “o que lhe permitia até nomear primeiros-ministros que não dispusessem do apoio da maioria parlamentar”.⁷⁰

Klaus Stern, citado por Paulo Bonavides, aborda alguns dos requisitos sobre os quais o parlamentarismo se funda:

[...] a presença em exercício do governo, enquanto a maioria do Parlamento não dispuser o contrário retirando-lhe o apoio; a repartição entre o governo e o parlamento da função de estabelecer as decisões políticas

⁶⁶ AVRITZER, Leonardo. ANASTASIA, Fátima. Reforma Política no Brasil. 1 ed. Belo Horizonte, MG: Editora UFMG, 2007, ps. 239/240.

⁶⁷ LAMAS, Jacinto. Presidencialismo e Parlamentarismo. Disponível em <<http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/files/anexos/28127-28137-1-PB.html>> Acesso em: 29 de abril de 2016.

⁶⁸ Aqui há uma referência à países que possuem sistemas parlamentaristas sem a presença de uma Constituição, ou, se presente, que não seja rígida. Quanto maior a liberdade ou até mesmo se inexistente uma Constituição o Parlamentarismo será mais puro.

⁶⁹ Era considerado poder moderador um dos quatro poderes previstos pela Constituição Brasileira de 1824, onde a vontade expressa do imperador tinha preponderância sobre os outros três poderes comumente estabelecidos, a citar: legislativo, executivo e judiciário.

⁷⁰ SANTOS, Ney. Diferenças dentre Presidencialismo e Parlamentarismo. Disponível em <<http://www.webpolitico.com.br/curiosidades/diferencas-entre-presidencialismo-e-parlamentarismo/>> Acesso em: 20 de maio de 2016.

fundamentais; e finalmente, a posse recíproca de meios de controle por parte do governo e do Parlamento, de modo que o primeiro, sendo responsável perante o segundo, possa ser destituído de suas funções mediante um voto de desconfiança da maioria parlamentar.⁷¹

Há que se acrescentar, também, que neste sistema o Banco Central é autônomo, tendo como característica principal uma política monetária e cambial que deve ser constante e imutável.

O presidencialismo, por sua vez, produz um gabinete, personificado no presidente, com prazo definido, nesse regime, há três poderes: o Executivo, o Legislativo e o Judiciário, exercidos, respectivamente, pelo presidente da República, pelo Parlamento (no caso do Brasil, o Congresso Nacional) e pelo Supremo Tribunal Federal ou Corte Suprema.

Toda a concepção do presidencialismo baseia-se na harmonia desses três poderes, sendo que nenhum pode impor-se ao outro ou tentar superar os demais e, para manter esse equilíbrio, há um sistema de freios e contrapesos⁷² pelo qual um poder controla o outro e cada um depende dos outros dois.

Em um regime presidencialista, o Legislativo pode ser exercido apenas pela Câmara dos Deputados (sistema unicameral) ou por duas casas, a Câmara e o Senado (sistema bicameral).

Apesar de não dispor da ameaça de dissolução do gabinete tal como no parlamentarismo, os presidentes podem promover mudanças ministeriais para recompor suas bases de apoio. A necessidade de adequar a formação ministerial à heterogeneidade de interesse conduz os governos a modificarem, com certa frequência, a estrutura organizacional dos órgãos ministeriais – aumentando o seu número, desmembrando ministérios, fato que visa muito mais à pressão da diversidade de interesses do que propriamente à critérios técnicos.⁷³

Nota-se que os poderes são separados, Legislativo, Executivo e Judiciário, cada um tem suas atribuições e suas relações são mais rígidas. Apesar da independência eles devem funcionar em harmonia e um deve contribuir para o funcionamento do outro.

⁷¹ BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 10. ed. São Paulo, SP: Editora Malheiros Editores, 2000, p. 39.

⁷² A doutrina dos freios e contrapesos impede que no exercício de uma função própria possa o Estado atuar de modo ilimitado, violando os limites constitucionalmente impostos. O sistema de freios e contrapesos apresenta-se como complemento natural e ao mesmo tempo garantidor da separação de poderes, possibilitando que cada poder, no exercício de competência própria, controle outro poder e seja pelo outro controlado, sem que haja impedimento do funcionamento alheio ou mesmo invasão da sua área de atuação.

⁷³ SANTOS, Fabiano. *Reforma Política no Brasil: Governos de Coalizão no Sistema Presidencial, O Caso do Brasil sob a Égide da Constituição de 1988*. 1 ed. Belo Horizonte, MG: Editora UFMG, 2007, p. 226.

Ambos os sistemas governamentais possuem características atreladas que os tornam peculiares na aplicação adequada a cada Estado.

Assim surge, necessariamente, a pesquisa em definir qual dos sistemas analisados possui características mais indicadas para conduzir o Brasil com seus problemas, dentre eles a dificuldade latente de implementação das políticas de governo eleitas pela população maciça frente ao conflito de interesses gerado pelas barganhas buscadas pelo Congresso Nacional, especialmente na concessão de apoios que aprovelem as medidas de governabilidade buscadas pelo Executivo.

3.2 Origens do Sistema Presidencialista

Com Montesquieu na Teoria da Separação dos Poderes é que surgiu a ideia de Sistema Presidencialista, por volta do século XVIII.

Tal concepção foi adotada pelos Constituintes Norte Americanos do Estado da Filadélfia, durante a elaboração da Constituição dos Estados Unidos de 1787, de maneira que se inspiraram para a criação de um novo sistema de governo, então chamado de presidencialismo.

O sistema presidencialista de governo nasceu após as colônias inglesas situadas nos Estados Unidos da América declararem sua independência da Coroa Britânica, em 4 de julho de 1776, tendo demorado alguns anos até a sua consolidação. É que a maioria das colônias americanas até então regidas pelos Artigos da Confederação, já haviam conquistado certa parcela de poder que lhe permitia se autogovernar e este era o cerne da questão. Não se concebia mais a possibilidade de um governo concentrado em uma só pessoa, com amplos poderes, desempenhando e controlando todas as funções do Estado. Havia, entretanto, a necessidade de deferir um governo central, forte e unificado, que pudesse, ao mesmo tempo, manter a independência e autonomia das colônias (...). Na realidade, a Teoria da Separação dos Poderes viria a constituir a base de todo o sistema presidencialista de governo. A primeira constituição norte-americana preocupou-se muito mais em estabelecer um sistema que distribuísse o poder, mediante a adoção da teoria da separação dos poderes, do que, propriamente, em detalhar a organização política do país. O sistema presidencialista, portanto, foi construído com base nessa separação de poderes. Sua representação foi centralizada em uma só pessoa, no caso, o Chefe de Estado e Chefe de Governo. Entretanto, mantiveram-se intactas as funções legislativas e judiciárias, sendo todas independentes e harmônicas entre si (...). A revolução americana sepultou definitivamente o regime monárquico no continente e cuidaria de estabelecer mais tarde, com base na teoria da separação de poderes e escorada na doutrina do contrato social, um novo sistema de governo que seria consagrado com a denominação de presidencialismo.⁷⁴

⁷⁴ CABRAL, Lucíola Maria de Aquino. O Presidencialismo na Constituição Brasileira de 1988. 2006. 44 f. Trabalho de Conclusão da Disciplina Seminário III (Doutorado) – Curso de Doutorado em Ciências Jurídicas e

Importante ressaltar que a origem do sistema presidencialista de governo é diretamente ligada a influência de autores como John Locke (um dos principais teóricos e filósofos do Contrato Social) e Montesquieu.

O povo não aceitava mais a perpetuação da manutenção adstrita, praticamente quase que exclusivamente, nas mãos da figura do monarca. O que o povo intencionava era participar das decisões políticas e sociais do país.

Dessa forma, o presidencialismo surgiu com a independência norte-americana em 1776 e foi concretizado com a construção da Constituição Federal dos Estados Unidos em 1787, onde sobressaiu a existência de um Poder Executivo independente do Poder Legislativo, já se esboçando uma ideia desenvolvida de separação consciente de Poderes e suas prerrogativas inerentes a fim de funcionarem como um sistema governamental.⁷⁵

Vale-nos levar à tona as palavras de Celso Ribeiro Bastos:

Os fatos históricos são relativamente simples. As treze Colônias Americanas tornadas independentes em 1776 viviam sob os frouxos laços de colaboração implantados pela Confederação, quando em 1787, em Filadélfia, reuniram-se 55 delegados desses Estados para introduzirem medidas que se fizessem necessárias para pôr cobro à absoluta falta de unidade e coesão daqueles países relativamente a muitos problemas que não podiam ser enfrentados senão de uma forma unitária. A manutenção de um exercício comum, a cunhagem de uma única moeda, a regulação do comércio exterior, tudo isso estava a exigir que se criasse um poder central com forças e autoridades para tanto. De outra parte, havia o risco de incorrer-se em demasias e criar-se um poder tão forte que pudesse resvalar para o despotismo e a tirania. A Convenção de Filadélfia, ao elaborar a Constituição ainda hoje vigente nos Estados Unidos, foi nesse, como em muitos outros pontos, muito feliz. Não que não tivesse, inicialmente, havido muitas discórdias, mas, ao fim, prevaleceu a ideia da criação de um Executivo independente do Poder Legislativo. Não se quis escolher a experiência parlamentar inglesa, até porque ela traria dentro de si o próprio gérmen monárquico, que se queria extirpar. Os Estados já se haviam proclamado Repúblicas e não queriam, ainda, que sub-repticiamente, voltar ao jugo de um tirano. Mas este temor da monarquia não ia ao ponto de se deixar de reconhecer a necessidade de um agente político que enfeixasse em suas mãos todas as funções executivas, inclusive as de controlar o Exército e exercer o governo na sua plenitude.⁷⁶

Sociais, Universidade do Museu Social Argentino, Buenos Aires, 2006. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/.../26043-26045-1-PB.pdf>>. Acesso em 30 de março de 2016.

⁷⁵ CABRAL, Lucíola Maria de Aquino. O Presidencialismo na Constituição Brasileira de 1988. 2006. 44 f. Trabalho de Conclusão da Disciplina Seminário III (Doutorado) – Curso de Doutorado em Ciências Jurídicas e Sociais, Universidade do Museu Social Argentino, Buenos Aires, 2006. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/.../26043-26045-1-PB.pdf>>. Acesso em 30 de março de 2016.

⁷⁶ BASTOS, Celso Ribeiro. Curso de Teoria do Estado e Ciência Política. São Paulo: Saraiva, 1986.

Assim, sobressai a consideração de que o Poder Executivo e o Poder Legislativo estariam vinculados como um sistema governamental em que claramente estariam dispostos de maneira independente.

3.3 Conceito e Características do Presidencialismo

O Presidencialismo tem sua definição calcada na consideração de sistema de governo que concentra nas mãos do Presidente da República as funções da chefia de Estado e da chefia de governo de um país. Pode-se afirmar que é o sistema de governo que se assenta na figura principal do Presidente da República. O Presidente da República exerce seu mandato oriundo de eleições diretas ou indiretas e governa o país com o auxílio dos ministros de Estado.⁷⁷

Sendo o chefe de Estado, é ele (Presidente) quem escolhe e nomeia os seus auxiliares diretos, que futuramente irão compor sua base de gestão governamental, que irão movimentar a máquina de governo através de seus Ministérios, Secretarias, Departamentos e demais órgãos e divisões pertencentes a estrutura administrativa.

Por serem cargos nomeados, também poderão ser disponibilizados e colocados à disposição (exonerados).

Compete, ainda, ao Chefe de Estado definir e dispor sobre todos os assuntos referentes à administração pública e à disposição política adotada pelo seu governo.

Já o Poder Legislativo e o Poder Judiciário são Poderes autônomos e exercidos pelos entes políticos e jurídicos competentes.

Já no parlamentarismo, como abordado anteriormente, o chefe de Governo é o Primeiro Ministro.

Dentre as características gritantes do presidencialismo podemos elencar diversas premissas de suma importância.

Inicialmente, temos a elevação da figura da uni personalidade na representação do Estado, visto que o Chefe de Estado é quem representa o país nas relações de diálogo inerentes à nação.

Possivelmente uma das características mais marcantes, por definição, é a garantia da independência entre os Poderes Legislativo e Executivo. O Presidente como Chefe do Poder Executivo exerce tal prerrogativa, podendo ser julgado apenas

⁷⁷ CALDAS NETO, Pedro Rodrigues. Direito e Liberdade. Presidencialismo e Democracia na América Latina. Disponível em: <<http://www.esman.org.br>>. Acesso em 30 de março de 2016.

por crimes de responsabilidade perante o Poder Legislativo, respondendo penal e politicamente, mediante processo previsto na Constituição Federal, onde encontramos como exemplo prático de rito o impeachment ocorrido em 2016.

Agora, exatamente por exercer sua prerrogativa, o Legislativo não pode dispor (teoricamente, pois na prática não é isso o que acontece, visto as indicações de cargos ocupados na estrutura administrativa hoje serem voltadas as negociações partidárias) da organização e distribuição de cargos.

Outra característica gritante reside na consideração de que o presidencialismo é um sistema de governo que surgiu com o modelo clássico da separação de Poderes de Montesquieu, como comentado anteriormente em que o poder é emanado diretamente pelo povo através do sufrágio universal, ou seja, as eleições diretas (voto).

O comando do Estado fica praticamente limitado politicamente na função presidencial com uma fiscalização leve do Congresso Nacional, tendo em vista a independência dos Poderes no Estado.

Por ocupar as funções de Chefe de Estado e Chefe de Governo (ao contrário do Parlamentarismo), o Presidente da República detém alta centralização de poder estatal.

Em verdade, muitos poderes foram centralizados no Chefe do Executivo, sendo ele, ao mesmo tempo, Chefe de Estado e Chefe de Governo. No sistema americano, o presidente é auxiliado por mais de treze departamentos (ou ministérios) e comanda uma imensa burocracia de cargos, comissões etc. É também, o Chefe das Forças Armadas, embora, na prática, delegue sua autoridade ao Estado Maior (representando a supremacia civil sobre o exército), acumulando, ainda, o cargo de Diplomata Chefe, dispondo de todas as vantagens de informações, do controle de negociações e do poder de fazer ou não tratados. Saliente-se que, muitas vezes, o Congresso sequer tem conhecimento de tais tratados que são celebrados como acordos executivos informais. O Presidente dispõe de vários meios de angariar a cooperação do Congresso, seja através do controle de verbas federais, nomeações, controle de informações e, até, sonegação de informações, sob o argumento do chamado privilégio executivo, posição aliás, apoiada pela Suprema Corte.⁷⁸

Com resquícios do Regime Parlamentarista Inglês, a primeira Constituição Federal do Brasil adotou o regime monárquico hereditário, constitucional e

⁷⁸ CABRAL, Lucíola Maria de Aquino. O Presidencialismo na Constituição Brasileira de 1988. 2006. 44 f. Trabalho de Conclusão da Disciplina Seminário III (Doutorado) – Curso de Doutorado em Ciências Jurídicas e Sociais, Universidade do Museu Social Argentino, Buenos Aires, 2006. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/.../26043-26045-1-PB.pdf>>. Acesso em 30 de março de 2016.

representativo, que foi baseado no modelo de Benjamin Constant, onde se assegurava a formulação quadripartite de poder, ou seja, o monarca cumulava o comando do Poder Executivo e do Poder Moderador ao lado do Poder Legislativo e do Poder Judiciário.⁷⁹

Quanto a composição dos Poderes, o Poder Legislativo representava-se por uma Assembleia Geral, composta pela Câmara dos Deputados (através de representantes eleitos pelo povo) e pela Câmara dos Senadores (indicados e escolhidos em uma lista tríplice pelo Imperador).

Já o Poder Judiciário representava-se por juízes e por jurados.

Ademais, existia a figura do Monarca, conhecido como o 4º Poder constituído, que dotava ao Imperador a possibilidade de dissolver o governo e o parlamento, bem como de suspender magistrados, sendo assim, um Poder centralizador com a possibilidade de interferir diretamente nos demais Poderes, violando, assim, a independência entre os mesmos, exemplificada pela dissolução da Assembleia Constituinte de 1823 e a outorga da Constituição de 1824.

Tal situação foi acompanhada cada vez mais com olhos de revolta pelas camadas sociais e os constituintes não aceitavam mais tal abuso.

Com a grande influência do liberalismo, constitucionalismo, federalismo, da democracia e do republicanismo, a camada mais crescente de liberais cobrava medidas de descentralização deste Poder, exigindo mudanças, tais como a limitação do mandato dos Senadores (vitalício), independência do Poder Judiciário e a liberdade de escolha de religião, bem como também medidas que revessem a condição dos escravos.

Dois partidos dominavam o cenário Político Nacional, sejam quais, o Partido Liberal e Partido Conservador.

O descontentamento de uma grande ala do Partido Conservador fez com que os dissidentes da ala esquerdista do Partido lançassem um manifesto, em 1871, a fim de anunciar a decisão de romper com todas as tradições e compromissos do antigo partido (em especial com os compromissos com o Imperador) e formar o Partido Republicano, que tinha por objetivo acabar de vez com a monarquia, dando início, assim, a construção de uma nova concepção da Política Brasileira.

⁷⁹ CINTRA, Antônio Octávio. Presidencialismo e Parlamentarismo são importantes as instituições? In: CINTRA, Antônio Octávio e AVELAR, Lúcia (org). Sistema Político Brasileiro: uma introdução. São Paulo: Konrad/UNESP, 2004, pp. 37-59.

A Monarquia acabou em 15 de novembro de 1889 quando se instalou um governo provisório, sob a presidência de Marechal Deodoro da Fonseca, ou seja, o período republicano teve início com um governo militar.

Dessa forma, em 1889, com a Proclamação da República, se instalou o Sistema Presidencialista de Governo no Brasil nascido da uma forte influência norte-americana, que enterrou definitivamente a monarquia, baseando-se na Teoria da Separação dos Poderes (Montesquieu), como já comentado anteriormente, bem como na Teoria do Contrato Social.

Rui Barbosa, juntamente com Prudente de Moraes, foi um dos principais defensores do sistema presidencialista, na época ocupante do cargo de deputado constituinte, quem comandou os trabalhos e que foi, na realidade, considerado o grande autor doutrinário da primeira Constituição Brasileira com traços democráticos e presidencialista, em 1891. Sua atenção sempre esteve voltada para a descentralização do poder.⁸⁰

Como sendo o sistema adotado pelo Brasil, o presidencialismo prevaleceu desde a promulgação da Carta Magna em 24 de fevereiro de 1891.

A ordem constitucional veio a armazenar uma harmonia e independência dos poderes, eleições diretas para Presidente da República, autonomia dos Municípios, a hipótese de destituição do Presidente da República no caso da prática de crimes de responsabilidade (impeachment), entre outras evoluções com caráter inovador frente a queda dos costumes monarquistas.

Ainda em 1891, Floriano Peixoto, após a renúncia de Marechal Deodoro, assume a presidência do Brasil. Já o Poder Legislativo foi dividido entre Câmara dos Deputados e Senado Federal.

Quanto ao Poder Judiciário, este teve seu campo de desempenho expandido, ganhando mais autonomia.

Já no ano de 1926, ocorreram as reformas que culminaram com o fim do primeiro esboço de República (primeiro período de república), tendo como marca a subida ao poder por Getúlio Vargas, no ano de 1930.

⁸⁰ CABRAL, Lucíola Maria de Aquino. O Presidencialismo na Constituição Brasileira de 1988. 2006. 44 f. Trabalho de Conclusão da Disciplina Seminário III (Doutorado) – Curso de Doutorado em Ciências Jurídicas e Sociais, Universidade do Museu Social Argentino, Buenos Aires, 2006. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/.../26043-26045-1-PB.pdf>. Acesso em 30 de março de 2016.

O presidencialismo brasileiro nasce em 1889 com a proclamação da República, porém o novo regime só adquire alguma estabilidade com a eleição de Campos Sales para a presidência, ou seja, uma década após sua instauração (...) o sistema presidencialista nasce no Brasil desprovido de uma prática de freios e contrapesos entre os diversos agentes políticos. O Executivo governava o país sem interferência alguma do Congresso, cujos membros se elegiam no mais das vezes por obra e graça a influência dos governadores nos pleitos estaduais. Uma vez que o governo funcionava com base em um pacto entre presidente e governadores, aos congressistas, dependentes que eram dos chefes estaduais, não restava outra alternativa senão seguir a orientação política emanada do chefe do Executivo (...). A conclusão a que se pode chegar é que as origens do presidencialismo brasileiro traíram os princípios do presidencialismo democrático, baseadas que foram em uma concepção imperial do exercício do poder. Durante a República de 46, o Brasil parte para o experimento político que mais se aproximou do que podemos chamar de um presidencialismo democratizado. Descontando a extrema centralização administrativa, o que tornava os estados dependentes dos recursos repassados pela União, e a cassação em 1947 do Partido Comunista Brasileiro, pode-se dizer que o desempenho do presidencialismo durante o período 1946-64 se adequou razoavelmente aos princípios do governo de controles mútuos. Infelizmente, esse rico experimento democrático foi abortado precocemente pelo golpe militar em 1964. Mais algumas décadas de espera e, com a redemocratização a partir de fins da década de 70 e início dos 80, de novo temos a oportunidade de discutir as perspectivas de construção de um sistema de governo baseado no esquema de freios e contrapesos entre os Poderes.⁸¹

Os traços da República Velha permitiram a sobrevivência do parlamentarismo, parlamentarismo este que poderia ter sido implantado quando foi instituído o Ato Adicional de 1961, proposto a resolver a crise política oriunda da renúncia de Jânio Quadros à presidência e o veto militar à posse do vice-presidente João Goulart, eleito pela regra presidencial.

Caso se confirmasse, esse ato permitiria instituir um parlamentarismo chamado puro⁸² (com traços semelhantes ao praticado no Reino Unido, ou seja, preservando todas as características originais explanadas sobre o tema em arresto), com o presidente eleito pelo parlamento, mas com uma fase de transição, sendo que apenas depois do mandato de João Goulart os presidentes eleger-se-iam de forma indireta pelo Congresso Nacional, que também nomearia o primeiro-ministro, que por sua vez, indicaria os ministros de Estado.

No parlamentarismo puro os atos do Presidente dependeriam de um presidente do Conselho e não do Presidente da República.

⁸¹ SANTOS, Fabiano. Dados, 1999, Scielo Brasil, vol. 42. nº 1. Rio de Janeiro.

⁸² FERNANDES, Cláudio. "Impeachment no presidencialismo e no parlamentarismo"; Brasil Escola. Disponível em <<http://brasilecola.uol.com.br/historia/impeachment-no-presidencialismo-no-parlamentarismo.htm>>. Acesso em 01 de novembro de 2016.

O parlamentarismo de 1961 nasceu em um ambiente de crise, tendo sido sabotado pelo presidente e por seus ministros, motivo pelo qual não foi difícil mostrar para a população que esse sistema deveria ser rejeitado, pela opinião majoritária a favor da volta dos poderes do presidente, concretizada no plebiscito realizado, por antecipação, em janeiro de 1963. Com o golpe militar e com a conseqüente instalação do regime autoritário de 1964, o modelo parlamentarista foi totalmente desconsiderado já que o pensamento dos militares era o de rejeitar qualquer forma de compartilhamento de poderes com um parlamento.⁸³

O Governo de Dom Pedro II adotou o sistema parlamentarista no Brasil inspirado no modelo inglês. Contudo, o modelo brasileiro era justamente a inversão do sistema britânico, chamado, assim, de Parlamentarismo às Avessas, visto que o Poder Legislativo não nomeava o Executivo, mas, sim, subordinava-se a ele.

Na Inglaterra realizavam-se as eleições para a Câmara previamente, sendo que o partido que possuísse maioria teria o direito de escolher o Primeiro-Ministro, formando por conseqüência o gabinete de ministros, a fim de gerir do Poder Executivo.

Já no Brasil, paradoxalmente, era o Poder Moderador, exercido por Dom Pedro II, quem escolhia o Presidente do Conselho de Ministros para exercerem o Poder Executivo.

Como nas eleições da época a influência do governo era de relevância muito alta, os candidatos da situação comumente venciam as eleições e o Imperador conseguia eleger um Legislativo mais apto a propiciar tranquilidade ao Ministério por ele escolhido.

Assim, no Parlamentarismo brasileiro o Poder Executivo permaneceu nas mãos do Imperador Dom Pedro II, que o exercia com seus Ministros, levando à centralização política e administrativa do Império e ao prestígio da autoridade do Governo do Estado.

O Partidos Liberal e o Partido Conservador revezam-se pela disputa de poder dos Ministérios colocados à disposição para governabilidade e, durante aproximadamente 50 (cinquenta) anos, 36 (trinta e seis) gabinetes alternaram-se no poder.⁸⁴

⁸³ CINTRA, Antônio Octávio. Presidencialismo e Parlamentarismo são importantes as instituições? In: CINTRA, Antônio Octávio e AVELAR, Lúcia (org). Sistema Político Brasileiro: uma introdução. São Paulo: Konrad/UNESP, 2004, pp. 37-59.

⁸⁴ FERNANDES, Cláudio. "Impeachment no presidencialismo e no parlamentarismo"; Brasil Escola. Disponível em <<http://brasilecola.uol.com.br/historia/impeachment-no-presidencialismo-no-parlamentarismo.htm>>. Acesso em 01 de novembro de 2016.

Os integrantes do Partido Conservador estiveram a frente dos Ministérios por maior período de tempo, totalizando aproximadamente 29 (vinte e nove) anos.⁸⁵

Já os integrantes do Partido Liberal governaram apenas por aproximadamente 19 (dezenove) anos.⁸⁶

Adentrando no período da redemocratização em que houve a convocação da Assembleia Nacional Constituinte para elaborar o anteprojeto da nova Carta Constitucional ressurgiu o entusiasmo dos idealizadores parlamentaristas.

Pela composição da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais (também chamada de Comissão Arinos⁸⁷), em que residiam diversas correntes tanto parlamentaristas quanto presidencialistas, prevaleceu na versão final do anteprojeto da Constituição da República a ideia de parlamentarismo dual (mais semelhante com o praticado na França)⁸⁸.

Mesmo diante de um cenário de incertezas, a Assembleia Nacional Constituinte optou pelo Sistema Presidencialista, mas estipulou que após cinco anos de promulgação da nova Carta haveria um plebiscito para escolha entre o sistema presidencialista e o sistema parlamentarista, juntamente com sua forma: república ou monarquia constitucional. Esse plebiscito foi realizado em setembro de 1993 dando vitória ao Sistema Presidencialista.⁸⁹

Com a promulgação da Constituição de 1988, o presidencialismo brasileiro passou a ter as seguintes características:

O presidente é eleito por maioria absoluta, havendo uma eleição de segundo turno entre os dois candidatos mais votados no primeiro turno, caso nenhum deles obtenha 50% do total de votos válidos. De 1985 a 1994,

⁸⁵ FERNANDES, Cláudio. "Impeachment no presidencialismo e no parlamentarismo"; Brasil Escola. Disponível em <<http://brasilecola.uol.com.br/historia/impeachment-no-presidencialismo-no-parlamentarismo.htm>>. Acesso em 01 de novembro de 2016.

⁸⁶ FERNANDES, Cláudio. "Impeachment no presidencialismo e no parlamentarismo"; Brasil Escola. Disponível em <<http://brasilecola.uol.com.br/historia/impeachment-no-presidencialismo-no-parlamentarismo.htm>>. Acesso em 01 de novembro de 2016.

⁸⁷ A Comissão Afonso Arinos. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/111209/1986_AGOSTO%20a%20OUTUBRO_048.pdf?sequence=1>. Acesso em 09 de setembro de 2016.

⁸⁸ O conceito de Presidencialismo Dual reside especialmente na consideração de representação bipolar de governança, ou seja, a chefia de Estado é exercida pelo Rei ou Presidente (monarquia constitucional ou república) e a chefia de Governo é exercida pelo Ministério (chefiado pelo Primeiro Ministro). Neste sistema, que uma pessoa representa o Estado perante outros Estados ("O rei reina, mas não governa"). Porém, o chefe do Estado (Presidente ou Rei), não deve ser visto como figura meramente decorativa como se diz, porque o chefe de Estado também exerce controle na relação entre o Legislativo (Parlamento) e o Executivo (Ministério).

⁸⁹ CABRAL, Lucíola Maria de Aquino. O Presidencialismo na Constituição Brasileira de 1988. 2006. 44 f. Trabalho de Conclusão da Disciplina Seminário III (Doutorado) – Curso de Doutorado em Ciências Jurídicas e Sociais, Universidade do Museu Social Argentino, Buenos Aires, 2006. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/.../26043-26045-1-PB.pdf>>. Acesso em 30 de março de 2016.

o mandato presidencial foi de cinco anos. Em 1994, esse prazo foi reduzido para quatro anos. Em junho de 1997, o Congresso aprovou, pela primeira vez em sua história, uma emenda constitucional que permitia uma reeleição imediata para a Presidência da República. A Constituição de 1988 concede ao chefe do Executivo o poder de opor veto parcial e total aos projetos de lei; a faculdade de propor leis, com o monopólio da iniciativa em muitas áreas de políticas públicas; o poder de nomear e demitir ministros livremente; e a prerrogativa de editar medidas provisórias com imediata força de lei. As medidas provisórias devem ser imediatamente submetidas ao Congresso, e caso não sejam convertidas em lei no prazo de trinta dias, perdem eficácia (...). Podemos dizer que são características do presidencialismo brasileiro: a) Independência formal dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário; b) O Presidente da República acumula as funções de Chefe de Estado e de Chefe de Governo; c) O Presidente da República é eleito de forma direta, por maioria absoluta dos votos (sistema majoritário). Se nenhum candidato tiver alcançado 50% do total dos votos válidos, ocorrerá o segundo turno de votação para definir a eleição; d) O mandato do Presidente é de quatro anos, cabendo a reeleição, uma única vez, de acordo com a emenda nº 16 de 1997 da Constituição Federal; e) O Presidente governa com o auxílio dos Ministros de Estado, escolhidos e exonerados por ele a qualquer momento; f) O Presidente dispõe do poder de veto total ou parcial sobre os projetos de lei; g) O Presidente pode editar Medidas Provisórias com força de lei; h) O Presidente poder requerer o regime de urgência para seus projetos; i) O Presidente detém a exclusividade da iniciativa de leis no que tange as matérias orçamentárias e da administração pública; j) Sistema eleitoral proporcional de lista aberta, que possibilita a existência da representação de muitos partidos no Congresso Nacional (Multipartidarismo).⁹⁰

Merece destaque o aprofundamento do estudo do presidencialismo, a exemplo do ilustre estudioso e especialista no tema Antônio Cintra:

O presidencialismo se diferencia de país para país. Para o referido autor, existe uma boa variedade de tipos de Presidencialismo. Além do presidencialismo dos Estados Unidos, existem os presidencialismos de outros países que sucessivamente foram adotando esse sistema de governo, como no caso da América Latina, em meados do século XIX, apesar de conter muitas variações em relação ao modelo original.

Analisando o sistema presidencialista sob uma óptica comparada em relação às nações que o empregaram, destacam-se algumas democracias mais recentes, tais como as nações do antigo bloco soviético, dentre elas Estônia, Letônia, Lituânia, Belarus, Ucrânia, e Azerbaijão.

Já na América Latina, o presidencialismo implantado ostentou características específicas que o definem com mais exatidão nas palavras de Pedro Rodrigues Caldas Neto:

⁹⁰ AMORIM NETO, Octávio. Gabinetes Presidenciais, Ciclos Eleitorais e Disciplina Legislativa no Brasil. Dados, Revista de Ciências Sociais, vol. 43, n. 3, p. 479-519, 2000.

(...) relativa à abordagem do presidencialismo e democracia existentes na América Latina, antes de qualquer outra consideração é pertinente ressaltar as peculiaridades que envolvem uma análise geral do sistema presidencial implementado na América Latina desde o século XIX, isto é, desde quando ocorrida a independência dos países do continente, da dominação de Portugal e Castilha, que, diante da realidade política cultural de época, inclusive em face do estágio de subdesenvolvimento econômico e social, implica na necessidade de distinguir esta realidade do presidencialismo da região em face do presidencialismo vivido pelos Estados Unidos da América, inclusive, com relação ao grau de deterioração do regime democrático ante ao denominado presidencialismo latino americano. Devendo ter na separação de poderes e no mecanismo de pesos e contrapesos os elementos basilares de sua conformação, o Presidencialismo vivenciado na América Latina registra algumas particularidades que, de uma ou de outra forma, se fez presentes nestas dezessete décadas em que dita forma de governo viu-se implementada na região, aí, sobretudo, caracterizada pelo choque entre o Executivo e o Legislativo, pondo-se a resolução da contenda pela superposição hierárquica daquele em detrimento deste ou, ainda, por negociações comprometedoras do próprio programa governamental quanto à implementação das suas políticas sociais.⁹¹

Sendo assim, a figura da personificação do Poder Estatal na pessoa do Presidente da República se tornou mais relevante devido as características de evolução social de cada uma das nações latino-americanas.

Tomando por base, fenômenos como a tradição indígena, a necessidade de um poder nacional, as tendências de governos federalistas e centralizador, o poder da igreja, as organizações sociais frágeis e vicissitudes dos sistemas eleitorais implantados, o crescimento da responsabilidade política do executivo, as pressões externas do século XIX sofridas pelos países recém-independentes e as guerras de fronteiras que se seguiram, somado à instabilidade institucional e à falta de uma cultura política, como fatores que foram determinantes ao processo de agigantamento do poder executivo, que, para sua autoafirmação e manutenção, se direcionou ao militarismo, sistema governamental que sequer poderia estar inserido no contexto de regime político democrático. Conclui que é nesse contexto que se desenhou o presidencialismo na América Latina, fomentando o ranço do presidencialismo típico da região, comumente personificado nos indivíduos, e não nas instituições, tornando precária a organização constitucional de um sistema presidencial e democrático de governo na região. Assim, o agigantamento do Poder Executivo, na América Latina, resultou em um tipo de presidencialismo típico da região, como é o caso do Brasil, apelidado de “hiperpresidencialismo”, devido à alta concentração de poderes nas mãos do Presidente da República que cumula as funções da chefia de Estado e a de Governo.⁹²

⁹¹ CALDAS NETO, Pedro Rodrigues. Direito e Liberdade. Presidencialismo e Democracia na América Latina. Disponível em: <<http://www.esman.org.br>. Acesso em 30 de março de 2016.

⁹² VALADÉS, Diego & Serna de La Garza, José María, Coordenadores, El Gobierno em América Latina, Presidencialismo? Universidade Nacional Autónoma de México. México, 2000. Disponível em <http://www.bibliojuridica.org>. Acesso em 12 de fevereiro de 2016.

3.4 O Presidencialismo de Coalizão no Brasil e seus Efeitos na Autonomia Legislativa e Executiva

O atual quadro de instabilidade ensina o quanto o contexto em que se desenrola o conflito partidário é importante.

Boa parte das dificuldades pelas quais passam o governo decorrem do manejo de uma coalizão com parceiros muito distantes em termos de inserção social, trajetória política e visão de mundo.

O preço que partidos com representação mediana junto ao Congresso Nacional cobram para se associar a um partido detentor da influência junto ao Poder Executivo parece alto demais aos olhos do Presidente da República, como pode ter sido o caso recente da Presidente Dilma Rousseff.

De pronto, a intervenção na governabilidade do presidente eleito já ocorre na formação de sua base governamental, após sua posse. A agenda política entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo deve estar bem alinhada, de forma a propiciar as condições necessárias para os processos decisórios serem construídos no transcorrer da gestão eleita, como bem salienta Juan Linz:

Quando esta feliz coincidência não ocorrer, o chefe do Executivo estará condenado ao fracasso legislativo, e o país, à paralisia decisória. No caso de países que adotam a representação proporcional, como é o nosso caso, a possibilidade de presidentes cujos partidos sejam majoritários, para todos os efeitos, pode ser descartada.⁹³

O sistema governamental brasileiro, por sua natureza diversa e, especialmente pela existência do multipartidarismo (sistema político constituído por muitos partidos políticos representando seus eleitores), torna conseqüente a análise de que o presidente eleito pelo sufrágio universal, previsto na Constituição da República de 1988, ainda terá, obrigatoriamente, que negociar sua pauta governamental com os integrantes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

A análise referida anteriormente sobre a definição dos sistemas presidencialista e parlamentarista remete a necessária comparação sobre a influência exercida pelo Poder Legislativo sobre as ações do Poder Executivo,

⁹³ AVRITZER, Leonardo. ANASTASIA, Fátima. Reforma Política no Brasil. 1 ed. Belo Horizonte, MG: Editora UFMG, 2007, p. 239.

levando a consideração sobre e real interferência de Poderes e sua relativa independência.

O Poder Executivo, desde sua origem de gestão, está literalmente amarrado às vontades do Poder Legislativo, de forma que a prática de venda e troca de cargos apresenta-se como elo óbvio entre troca de favores dos Poderes.

No sistema presidencialista, o Presidente da República, apesar de eleito pelo voto popular, ainda deverá barganhar seu apoio junto às Casas Legislativas. E esse modo atípico de manobrar do sistema político é trazido à tona nas mais diversas oportunidades de conveniência ou não pelo Governo Executivo.⁹⁴

Se o cenário é de tranquilidade e o governo tem sucesso em suas iniciativas, o presidencialismo de coalizão é convocado para dar conta do que se passa. Em momentos de crise, recorre-se a ele para explicar os acontecimentos pouco abonadores que se leem nas páginas dos jornais e/ou dificuldades enfrentadas pelo governo para aprovar alguma medida.

A relação entre o presidencialismo e a política de coalizão é considerada uma das chaves essenciais para possibilitar ao Executivo condições de governabilidade suficientes para que possam ser implementados suas intenções de governo.

Se o Presidente da República, de um lado procura estabelecer uma frente aliada para chancelar no legislativo suas pretensões de governo⁹⁵, de outro lado os parlamentares possuem a noção de que só terão a disponibilização de recursos com cunho de retorno eleitoral, por parte do Executivo, ao alinharem-se favoravelmente com a agenda política proposta pelo Presidente.

Um maior poder de agenda implica, portanto, a capacidade do Executivo de influir diretamente nos trabalhos legislativos e, desta forma, minorar os efeitos da separação dos poderes, ao tempo que pode induzir parlamentares à cooperação.⁹⁶

Condição precípua a destacada por LIMONGI, de relacionar o poder de governabilidade unido à condição de dependência, apesar da separação de

⁹⁴ AVRITZER, Leonardo. ANASTASIA, Fátima. Reforma Política no Brasil. 1 ed. Belo Horizonte, MG: Editora UFMG, 2007, p. 237.

⁹⁵ Originando o termo “Coalizão Presidencial”.

⁹⁶ LIMONGI, Fernando. FIGUEIREDO, Argelina. Lua Nova: Revista de Cultura e Política. 44 ed. São Paulo, SP: Editora Atlas, 1998, p. 87.

poderes, entre Legislativo e Executivo na construção da gestão escolhida pelo voto do povo.⁹⁷

O termo “Presidencialismo de Coalizão” foi empregado, pela primeira vez, pelo cientista político Sérgio Henrique Hudson de Abranches, em 1988, para denominar o presidencialismo brasileiro, em artigo publicado na Revista de Ciências Sociais, do Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, no volume 31, número 1, páginas 5 a 38, sob o título “Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro”. Seu artigo foi escrito antes da promulgação da Constituição Federal de 1988.

Sérgio Abranches assevera:

(...) o Brasil é o único país que, além de combinar a proporcionalidade, o multipartidarismo e o “presidencialismo imperial”, organiza o Executivo com base em grandes coalizões. A esse traço peculiar da institucionalidade concreta brasileira chamarei, à falta de melhor nome, “presidencialismo de coalizão” (...).⁹⁸

O intuito de batizar essa expressão era de definir o tipo de presidencialismo existente no Brasil, como também a estrutura e o mecanismo de funcionamento do regime político institucional brasileiro.

Esse novo termo ganhou espaço na sociedade e, desde então, vem sendo amplamente utilizado pelos cientistas políticos, estudiosos, jornalistas dentre outros. Vários autores, estudiosos no assunto, se debruçam sobre esse tema definindo, descrevendo seu funcionamento, apontando as consequências sobre a política brasileira e sobre a questão da governabilidade no Brasil.

Novamente trazemos à tona as palavras importantes de Abranches:

(...) é 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 (...). A formação de coalizões envolve três momentos típicos. Primeiro, a constituição da aliança eleitoral, que requer negociação em torno de diretivas programáticas mínimas, usualmente amplas e pouco específicas, e de princípios a serem obedecidos na formação do governo, após a vitória eleitoral. Segundo, a constituição do governo, no qual predomina a disputa

⁹⁷ AVRITZER, Leonardo. ANASTASIA, Fátima. Reforma Política no Brasil. 1 ed. Belo Horizonte, MG: Editora UFMG, 2007, p. 243.

⁹⁸ ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de Coalizão: o Dilema Institucional Brasileiro. Dados - Revista de Ciências Sociais, vol.31, n.1, pp. 5-34, 1988.

por cargos e compromissos relativos a um programa mínimo de governo, ainda bastante genérico. Finalmente, a transformação da aliança em coalizão efetivamente governante, quando emerge, com toda força, o problema da agenda real de políticas, positiva e substantiva, e das condições de sua implementação.⁹⁹

A palavra coalizão carrega o sentido de acordos entre partidos (normalmente com vistas a ocupar cargos no governo) e alianças entre forças políticas para alcançar determinados fins.

Para o recentemente referido autor, o presidencialismo praticado no Brasil seria uma espécie de costura de coalizões ao longo de dois eixos: o partidário e regional estadual o que explicaria a recorrência de grandes coalizões:

É preciso compreender melhor a dinâmica do presidencialismo de coalizão no Brasil. A Nova República repete a de 1946 que, por sua vez, provavelmente manteve resquícios da República Velha, sobretudo no que diz respeito à influência dos estados no governo federal, pela via da “política de governadores”. A lógica de formação das coalizões tem, nitidamente, dois eixos: o partidário e o regional (estadual), hoje como ontem. É isto que explica a recorrência de grandes coalizões, pois o cálculo relativo à base de sustentação política do governo não é apenas partidário-parlamentar, mas também regional (...).¹⁰⁰

Já Marcus Mello refere-se ao papel do Congresso Nacional no tema em arresto entendendo que, já na década de 1940, Afonso Arinos já destacava as implicações mais amplas na natureza do presidencialismo brasileiro e sua natureza peculiar, por estar ancorado em coalizões.

Assim, o presidencialismo funcionaria de forma particular, não sendo praticado o presidencialismo normal e sim um sistema de governo funcionando de forma especial assumindo características um tanto quanto particulares.

Arinos argumentava que esta inovação tornava o sistema político brasileiro mais próximo do parlamentarismo europeu do que do presidencialismo americano:

Cingindo-se ao aspecto federal, as relações do presidente com o Congresso têm de ser na base da coligação, porque nós praticamos um sistema talvez único no mundo: o presidencialismo com representação proporcional, de onde emergiram vários partidos fortes. (Melo Franco e Pilla, 1958, p.86).¹⁰¹

⁹⁹ ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de Coalizão: o Dilema Institucional Brasileiro. Dados - Revista de Ciências Sociais, vol.31, n.1, pp. 5-34, 1988.

¹⁰⁰ ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de Coalizão: o Dilema Institucional Brasileiro. Dados - Revista de Ciências Sociais, vol.31, n.1, pp. 5-34, 1988.

¹⁰¹ FRANCO, Afonso Arinos de Melo.; PILLA, Raul. Presidencialismo ou Parlamentarismo? Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1958, p.86.

A prática e o conceito de presidencialismo de coalizão estão ancorados no conjunto de inovações institucionais que se sucederam a partir da Revolução de 1930 no Brasil.

Em 1932 tivemos a criação da justiça eleitoral e a introdução do voto secreto como forma de eliminar as fraudes que ocorriam anteriormente.

Também em 1935 somamos a adoção da representação proporcional com a quebra dos monopólios políticos estaduais, varrendo assim os sistemas de partido único nas unidades federativas.

Com a Constituição Federal de 1946 tivemos a exigência da criação de partidos políticos nacionais que tinha como objetivo quebrar o poder dos governadores. Afonso Arinos constatou que essas inovações criaram uma inovação política:

Os partidos nacionais, a representação proporcional, os ministros congressistas, o comparecimento dos ministros ao congresso fizeram do nosso presidencialismo algo de muito diferente do que conhecemos daquele presidencialismo morto em 1930.¹⁰²

Assim, com a revolução eleitoral, as relações do Presidente da República com os governadores e com o Congresso Nacional tiveram que ser estabelecidas na base de coligações partidárias.

A coalizão se refere a acordos entre partidos políticos (encabeçado pelos líderes partidários) e pelo executivo.

Oportunas as palavras de Fabiano Santos para definir o termo “Presidencialismo de Coalizão”:

A combinação de sistema presidencialista, representação proporcional de lista aberta e sistema parlamentar fragmentado leva o chefe do executivo, na intenção de implementar sua agenda de políticas públicas, a distribuir pastas ministeriais entre membros dos principais partidos, na esperança de obter em troca o apoio da maioria do Congresso.¹⁰³

Para Limongi:

A necessidade de adjetivar ou qualificar o presidencialismo brasileiro deixa subtendido que este teria algo de peculiar, de especial. Não praticaríamos

¹⁰² FRANCO, Afonso Arinos de Melo.; PILLA, Raul. Presidencialismo ou Parlamentarismo? Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1958, p.86.

¹⁰³ SANTOS, Fabiano. Dados, 1999, Scielo Brasil, vol. 42. nº 1. Rio de Janeiro.

um presidencialismo normal ou corriqueiro. Teríamos um regime com características próprias. Para bem ou para o mal, o presidencialismo brasileiro funcionaria desta forma particular: como um presidencialismo de coalizão. (...) A Coalizão, portanto, entra na definição do conceito não como solução, mas como expressão das dificuldades enfrentadas pelo presidente para governar. (...) o sistema político brasileiro, não há dúvidas, pode ser nomeado como um presidencialismo de coalizão. Afinal, a forma de governo adotada é o presidencialismo e governos recorrem à formação de coalizões para obter apoio para suas iniciativas.¹⁰⁴

Nosso sistema eleitoral proporcional de lista aberta permite a existência da representação de vários partidos no Congresso Nacional. Diante de sistemas multipartidaristas, é pouco provável que o partido do presidente tenha ampla maioria no Congresso Nacional para aprovar proposições de seu interesse e implementar suas políticas públicas.

As coalizões são necessárias para que o Presidente da República tenha condições de exercer seu programa de governo diante de um Congresso multipartidarista.

No presidencialismo brasileiro o governo enfrentaria sérias dificuldades para conseguir maioria no Congresso se não fosse pelas coalizões. O Presidente precisa montar uma coalizão que seja majoritária e cuja base se assente nos partidos políticos.

Por coalizões entendam-se os acordos realizados entre o Executivo e o Legislativo já que o Presidente da República precisa recorrer a esses acordos para facilitar a execução do seu programa de governo através da aprovação de proposições de sua autoria, no Congresso Nacional, que irão viabilizar a implementação de seu exercício na Presidência da República.

O Presidente da República não consegue governar sem o apoio do Congresso Nacional porque incorre no risco de não aprovar as matérias que são de seu interesse.

Assim, o Executivo precisa estabelecer coligações com os partidos políticos para que possa ter sua agenda aprovada no Congresso. Além disso, o Presidente precisa estabelecer uma espécie de barganha com o Legislativo quando o mesmo não tem o apoio da maioria dos parlamentares.

A imagem corrente sobre as barganhas entre o Executivo e o Legislativo retrata uma negociação em que parlamentares oportunistas são capazes

¹⁰⁴ FIGUEIREDO, Argelina C.; LIMONGI, Fernando. Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2001. p. 11.

de, a cada votação, extrair mais uma nomeação ou sinecura de um Executivo frágil e acuado pela necessidade constante de obter votos. Nesta barganha, os parlamentares seriam o lado forte, em posição de agir como verdadeiros chantagistas, extraíndo “rendas” de seu monopólio sobre os votos que o Executivo necessita.¹⁰⁵

Esta imagem caricatural partilha com a concepção que propomos a premissa de que o Executivo controla recursos pelos quais parlamentares se interessam e desejam obter com vistas à sua reeleição.

Ao tomar posse, o presidente forma seu governo à maneira de um primeiro-ministro, ou seja, distribui ministérios para os partidos dispostos a apoiá-lo e assegura assim a formação de uma maioria parlamentar.

Formado o governo, portanto, benefícios políticos das mais diversas ordens – influência sobre política, cargos, nomeações de parentes, sinecuras, prestígio etc. – são distribuídos aos membros da coalizão partidária que participa do governo.

Em troca, o Executivo espera os votos de que necessita no Parlamento, ameaçando e, se necessário, punindo com a perda dos benefícios recebidos aqueles que não apoiarem a coalizão.

A base do governo se forma mediante as negociações com os partidos, onde os líderes intermediam esses acordos entre os membros dos partidos e o Presidente.

O Brasil vive um presidencialismo de coalizão. No entanto, há duas perspectivas básicas acerca desse assunto:

(...) os deputados são indisciplinados e estão interessados nas questões pessoais, característica do modelo distributivista; outros autores entendem que há disciplina partidária e os trabalhos legislativos são ancorados na ação dos partidos, o que caracteriza o modelo partidário (...).¹⁰⁶

(...) a decisão dos deputados de participar de coalizões de apoio presidencial depende, não somente do grau de concordância com seu programa de governo, mas também do acesso a cargos públicos que forem dados a eles por essa cooperação. Devido ao multipartidarismo, seria irrealista supor que uma coalizão pudesse se sustentar com base única e exclusivamente na afinidade programática.¹⁰⁷

¹⁰⁵ FIGUEIREDO, Argelina C.; LIMONGI, Fernando. Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2001. p. 11.

¹⁰⁶ FIGUEIREDO, Argelina C.; LIMONGI, Fernando. Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2001. p. 11.

¹⁰⁷ SANTOS, Fabiano. Dados, 1999, Scielo Brasil, vol. 42. nº 1. Rio de Janeiro.

A coalizão por desejo de controlar cargos se manteria até o momento em que o valor dos postos obtidos pela participação na coalizão presidencial for igual ou superior ao valor esperado da obtenção de cargos que derivam da adesão a outras coalizões potenciais.

Para Argelina Figueiredo e Fernando Limongi, dados demonstram que sob a Constituição de 1988, o Executivo teria se constituído no principal legislador de jure e de fato. Para os referidos autores essa preponderância legislativa do Executivo é decorrente de previsão garantida na própria Constituição de controlar a agenda – o timing e o conteúdo – dos trabalhos legislativos.

Os dispositivos constitucionais que ampliam os poderes legislativos do presidente – ou seja, a extensão da exclusividade de iniciativa, o poder de editar medidas provisórias com força de lei e a faculdade de solicitar urgência para os seus projetos, estabelecidos pelas reformas constitucionais militares e ratificados pela Carta de 1988, não só permite ao Executivo definir a agenda legislativa como também o coloca em posição estratégica para a aprovação de projetos de sua iniciativa.

Os poderes legislativos do Presidente da República, poder de agenda, explicam boa parte da história. Não é pelo fato do Executivo passar por cima do Congresso. Para os autores, Executivos dotados de fortes poderes legislativos não podem governar contra a vontade da maioria.

Proposições só podem ser aprovadas se apoiadas pela maioria. Entretanto, os poderes legislativos influem na capacidade do Executivo de induzir a formação e a manutenção de maiorias. O Executivo organizaria o apoio à sua agenda legislativa em bases partidárias.

O Chefe do Executivo, em moldes muito similares àqueles dos sistemas parlamentaristas, distribui as pastas ministeriais em troca do apoio da maioria dos congressistas. Dessa forma, partidos que recebem pastas seriam membros do governo e devem comportar-se como tal no Congresso, ou seja, devem votar a favor das matérias de iniciativa do Executivo.

O instrumento legislativo mais poderoso de que dispõe o Executivo, é a faculdade de editar, em casos de relevância e urgência, medidas provisórias com

força de lei no ato de sua edição. Assim, o Executivo garante sua preponderância legislativa e inibe o desenvolvimento institucional do Legislativo.¹⁰⁸

São 02 (dois) os aspectos do processo de tomada de decisão no Congresso brasileiro que são fundamentais para se entender essa teoria: primeiro, o poder de legislar garantido ao Presidente da República pela Constituição e, segundo, a centralização do poder decisório nas mãos dos líderes dos partidos no Congresso.

Diante do exposto, nota-se que o Executivo domina o processo legislativo pelo fato de ter em suas mãos o poder de agenda.

Para garantir esse poder, ele dispõe de instrumentos constitucionalmente previstos que permitem impor disciplina nas votações aos parlamentares da coalizão que o apoiam.

O poder de agenda garante a aprovação das propostas do Executivo. Ele controla a produção legislativa inibindo a função precípua dos parlamentares.

Quanto ao poder de agenda, o sistema político brasileiro é caracterizado pela preponderância do Executivo sobre o Legislativo. O Executivo domina o processo legislativo porque tem poder de agenda.

O Legislativo no Brasil é, por vezes, rotulado de fraco por não participar decisivamente da elaboração das leis, sendo visto como mero carimbador das iniciativas do Executivo.¹⁰⁹

Os deputados que fazem parte de coalizões que apoiam o Presidente seguem a orientação do Líder de seu partido.

A orientação do Líder mostra a posição ideológica que o mesmo compartilha com seus colegas de legenda. Um deputado individualmente não tem muitas chances de progredir dentro do parlamento quando não segue a orientação de seu partido. Podendo, inclusive, ser expulso do partido se assim dispor o estatuto do partido.

Se o parlamentar vota de acordo com a orientação do líder, terá maior chance na obtenção de recursos com vistas aos próximos pleitos.

O plenário referenda o que é decidido pelos líderes. A decisão crucial diz respeito à escolha dos projetos que serão objeto de um requerimento de urgência.

¹⁰⁸ PEREIRA, Carlos e MULLER, Bernardo. Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do Orçamento brasileiro. Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol.45, nº 2, p. 265-301, 2002.

¹⁰⁹ FIGUEIREDO, Argelina C.; LIMONGI, Fernando. Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2001. p. 11.

Neste momento decide-se que matérias passarão a integrar a pauta dos trabalhos e quais, portanto, têm chances de serem aprovadas. Matérias que não recebem tratamento diferenciado dos líderes têm chances escassas de se tornar lei. Em uma palavra: a deliberação, em sentido forte, se dá no interior destas instâncias decisórias.

No interior da Câmara dos Deputados, a Presidência da Mesa é, sem dúvida alguma, o cargo politicamente mais importante. O Presidente detém quase que exclusivamente a coordenação dos trabalhos legislativos.

As prerrogativas do presidente da Mesa na coordenação dos trabalhos legislativos e na direção das sessões plenárias são amplas e extensas, garantindo-lhe grande influência nos resultados do processo legislativo, pois podem afetar o funcionamento das comissões e o desenrolar dos trabalhos em plenário.

Duas dessas prerrogativas o presidente da Mesa compartilha com os líderes de bancadas: a designação dos membros das comissões e a definição da agenda legislativa e o poder dos líderes se expressa ao longo de toda a tramitação das matérias.

Portanto, os líderes partidários, incluindo o Presidente da Mesa entre os líderes partidários, contam com armas poderosas para definir a agenda dos trabalhos.

Em realidade, no mais das vezes o poder de agenda dos líderes é usado em favor do Executivo. Isto pode ser visto quando se nota que a maioria dos projetos aprovados em tramitação urgente foi proposta pelo Executivo.

A agenda de propostas legislativas do Executivo conta com o poder de agenda dos líderes para ser aprovada.

O Executivo tem sucesso em suas iniciativas legislativas porque conta com o apoio da maioria, pois a base de sustentação do governo é formada pelos partidos que recebem pastas ministeriais.

Em outras palavras, presidentes “formam governo” de maneira análoga a primeiros ministros em sistemas parlamentaristas pluripartidários.

Ao receber uma pasta ministerial, um partido passa a participar da definição da política do governo e, desta forma, enquanto membro do

governo deve apoiar estas mesmas políticas quando elas são votadas pelo Legislativo.¹¹⁰

Com relação à detenção dos recursos orçamentários por parte do Poder Executivo, podemos dizer que a liberação de recursos para a execução das emendas orçamentárias apresentadas pelos parlamentares é um grande fator de contribuição para a aprovação dos projetos do Poder Executivo.

É o Presidente quem tem a “chave do cofre” e, portanto, tem naturalmente maiores chances de ver suas matérias aprovadas pelo Plenário ou Comissões.

Entender como funciona o Presidencialismo de Coalizão é decifrar quais mecanismos ou instrumentos que o Executivo lança mão para obter apoio para suas propostas. Como ele consegue? Quais são os instrumentos ou mecanismos que ele se utiliza?

Fernando Henrique Cardoso escreveu uma frase que retrata a necessidade que o Executivo tem de estabelecer coalizões com o Legislativo para exercer seu plano de governo:

Por mais bem votado que tenha sido o presidente eleito, seu capital eleitoral (votos) tem de ser, no dia seguinte, convertido em capital político (isto é, apoios). Do contrário ele reina, mas sem base aliada e aí não consegue governar.¹¹¹

A proporcionalidade é um instrumento de grande valor na cultura da coalizão.

É através desse mecanismo que se garante, por exemplo, que um partido maior ganhe mais ministérios, presidência de comissões como também relatorias no Congresso.

A Constituição de 1988 garantiu ao Chefe do Executivo um vasto arsenal de prerrogativas legislativas diferentemente dos vários sistemas presidencialistas do resto do mundo.

O Executivo é poderoso porque foi a própria Constituição Federal que assim estabeleceu. Parece que o Legislativo legislou contra si próprio. A nova Carta acabou enfraquecendo o legislativo.

¹¹⁰ FIGUEIREDO, Argelina C.; LIMONGI, Fernando. Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2001. p. 11.

¹¹¹ PARDELLAS, Sérgio. Revista Isto É: Vai ser mais difícil roubar?. São Paulo, nº 2449. Jan. 2016. Disponível em <[http://istoe.com.br/243449_VAI+SER+MAIS+DIFICIL+ROUBAR+/
>](http://istoe.com.br/243449_VAI+SER+MAIS+DIFICIL+ROUBAR+/) Acesso em 02 de novembro de 2016.

Existe consenso entre os autores que abordam esse tema de que as prerrogativas constitucionais concedem grande poder ao Presidente da República.

PINTO (2008, p.42) escreve: (...) a Constituição de 1988 como que distribuiu diferentes “caixas de ferramentas” entre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.

Na realidade, a “caixa de ferramentas” do Poder Executivo, ao longo de grande parte da história do Brasil maior e mais bem-dotada do que as caixas de 36 (trinta e seis) ferramentas dos Poderes Legislativo e Judiciário foi mantida basicamente intacta.

O Presidente da República conservou o poder de editar medidas com força de lei e manteve a exclusividade da iniciativa das leis mais importantes do País.

As medidas com força de lei editada pelo Chefe do Executivo e os projetos de lei por ele enviados ao Congresso Nacional continuam a ter preferência sobre as proposições de iniciativa parlamentar, chegando, inclusive, a sobrestar as demais deliberações legislativas, se não forem apreciadas em determinado prazo.

As leis orçamentárias continuam a ser de iniciativa exclusiva do Presidente da República, persistem restrições às emendas apresentadas pelos congressistas e o orçamento preservou seu caráter indicativo.

O Chefe do Executivo manteve o poder de nomear os membros do STF e dos tribunais superiores, o Procurador-Geral da República e um terço dos membros do Tribunal de Contas da União.

4 DEMOCRACIA COMO OBJETIVO PERMANENTE

A evolução histórica da voz e do apelo popular nas conquistas pela sua liberdade de expressão, nas mais diversas áreas de atuação, sejam elas no direito ao voto direto, na conquista de direitos trabalhistas, na igualdade de gêneros e raças, dentre tantas outras, veio por acompanhar o nascimento de um cidadão com a consciência mais abrangente.

Analisando com mais afinco os marcos históricos deixados pela luta popular e a participação cidadã no desenvolvimento da política nacional, faz-se necessário considerar a abordagem que originou a ascensão de uma classe média envolvida na luta pela cidadania.

Essas características do processo histórico brasileiro explicaram a feição peculiar do processo de formação da cidadania política no curso da Revolução política burguesa de 1888-1891¹¹².

Este desenvolvimento surgiu de um rígido controle do exercício do direito de voto por parte das classes dominantes escalonado em diversos níveis.

Inicialmente o controle do voto da população rural por parte dos proprietários fundiários, noutras palavras, o da manipulação do voto das massas eleitorais pelos coronéis.

Em outro plano o controle do processo eleitoral pelos chefes políticos locais a serviço da aliança entre propriedade fundiária e burguesia comercial.

De última monta e, possivelmente o mais importante, o controle do resultado eleitoral pelo processo de qualificação dos eleitos, institucionalmente atribuído ao poder legislativo em todos os níveis e politicamente controlado pela corrente majoritária em cada uma dessas casas legislativas.

Na reflexão sobre as causas históricas desse desvio, o autor recorre em primeira instância ao tema da carência relativa de lutas populares pela conquista de direitos no Brasil; carência essa que se evidenciaria na comparação com o caso inglês, no qual avulta a importância, no processo de conquista de direitos, de movimentos populares como o cartismo, numa primeira etapa, e o trabalhismo organizado em partido político, numa segunda etapa. Porém, é um fator cultural de natureza transhistórica que explica em última instância, segundo Carvalho, não só tal carência de lutas populares pela cidadania como também, de um modo mais geral, as anomalias da implantação e do desenvolvimento da cidadania no Brasil. Esse fator seria a cultura política ibérica: ela teria transmitido ao Brasil, desde o início da colonização, um ideal de comunidade paternalista, no qual não há lugar para a luta pela conquista de direitos, substituída esta pela distribuição de favores por parte dos de cima e pela manifestação de lealdade ou gratidão por parte dos de baixo.¹¹³

A previsão dos direitos sociais na Constituição é um marco fundamental na construção democrática desses direitos, pois estimula a continuação do debate a partir dos parâmetros estabelecidos como resultado de um processo constituinte legítimo.

¹¹²SAES, Décio Azevedo Marques de. A questão da evolução da cidadania política no Brasil. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142001000200021> Acesso em: 20 de maio de 2016.

¹¹³SAES, Décio Azevedo Marques de. A questão da evolução da cidadania política no Brasil. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142001000200021> Acesso em: 20 de maio de 2016.

A continuação desse debate, por sua vez, é condição necessária, em um Estado Democrático de Direito, para a efetivação dos direitos fundamentais.

No caso dos direitos sociais, a sua concretização requer, em geral, a formulação de políticas públicas. Para que essa concretização seja realmente democrática, é necessária a participação contínua dos seus destinatários nos processos decisórios.

Sem a intervenção da sociedade nesses processos, a relação dos destinatários das políticas públicas com o Estado torna-se uma relação entre um ente prestador de bens/serviços e seus clientes.

Esse tipo de relação clientelista, por sua vez, suprime precisamente a autonomia individual que a materialização dos direitos fundamentais pretende assegurar, como se pôde aprender com o esgotamento do paradigma do Estado Social.

Sem a promoção instantânea da autonomia pública e privada inerente aos indivíduos, o máximo que as políticas públicas estatais conseguem promover não nutre de forma satisfatória os anseios da população, o que é insuficiente, e até mesmo incoerente, para uma sociedade que se constitui como democrática e presidencialista.

A ênfase conferida pela Constituição de 1988 na garantia dos direitos fundamentais é uma conquista galgada pela sociedade brasileira. A sua concretização, contudo, vai além da previsão no texto constitucional.

Apenas mediante o exercício de uma cidadania compreendida como procedimento, como participação, é viável a construção democrática dos direitos, como se depreende da precisa observação de Roberto Aguiar:

Por mais realistas que sejamos, cotidianamente acreditamos que a mudança das leis ensejará a mudança do mundo. É uma luta constante na busca de novas leis que tutelem liberdades e abram novos caminhos para a sociedade. O que não percebemos é que esse processo nada mais é do que uma movimentação do mundo para a consignação de práticas sociais, procedimentos políticos ou reconhecimentos jurídicos já existentes fenomenicamente e que precisam de formalização para ainda mais se disseminarem. Logo, é a prática do mundo, os jogos da sociedade e o exercício da cidadania que precederá a formalização jurídica pelo direito positivado. Diante disso, devemos abandonar a crença simplista de que a lei modifica o mundo, mas assumir o princípio de que o mundo modifica a lei.

114

¹¹⁴NASCIMENTO, Mariana Lucenca. O processo constituinte de 1987/1988 e a participação da sociedade na elaboração do texto constitucional: uma conquista de direitos fundamentais. Disponível em <<http://www.>

4.1 Corrupção e Estado de Direito

Os temas da corrupção e da reforma política permanecem na agenda política, em um contexto de apelo à mudança na opinião pública.

Importante frisar o que se entende por corrupção e por reforma política, de forma que, a partir dessa problematização.

A reforma política, em sua compreensão superficial e conservadora, não será capaz (se ocorrer) de enfrentar adequadamente o problema da corrupção (nem mesmo em sua compreensão superficial).

Um conceito superficial e conservador reduz a corrupção à tipificação prevista no Código Penal, nos artigos 317 e 333 de, respectivamente, corrupção passiva e corrupção ativa: (a) “solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem”; (b) “oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício”.

De acordo com este conceito, os mecanismos de corrupção limitam-se a licitações fraudulentas, superfaturamento, não entrega de produtos ou serviços e “caixa dois” de campanha eleitoral, por exemplo. Suas causas encontrar-se-iam exclusivamente no desvio de caráter dos agentes e na degradação moral do partido político governante.

Já um conceito radical de corrupção abrange toda forma de apropriação do Estado por interesses privados, inclusive quando utiliza mecanismos legalmente previstos.

E seus mecanismos, além dos anteriormente mencionados, compreendem, por exemplo a uma série de considerações, a iniciarmos pela análise do financiamento privado de campanha por grandes corporações ou fortunas pessoais – com recursos arrecadados pelos mecanismos tradicionais de corrupção, ou, então, pelo valor embutido nos preços de produtos e serviços privados destinado à “aquisição” de apoio político (o que se observa, por exemplo, na formação das bancadas corporativas).

Outro ponto de considerável análise é o controle da “opinião pública” (estratégias publicitárias, controle da grande mídia pelo poder econômico, controle da formação do conhecimento pelo poder econômico - difusão da ideologia neoliberal, mercado editorial, indústria cultural, definição das prioridades das universidades a partir dos critérios dos “rankings universitários”, os quais não são neutros).

Já a desigualdade de condições no exercício da pressão sobre o sistema político, por sua vez, as causas profundas da corrupção encontram-se não apenas em desvios pessoais e partidários, mas também na organização jurídico-institucional do sistema político; na formação histórico-cultural do Brasil (patrimonialismo, clientelismo, populismo, bloqueios internos e externos à soberania popular); e, sobretudo, considera-se que se trata de um fenômeno sistêmico no capitalismo.

No que se refere à reforma política, de uma perspectiva superficial e conservadora, limita-se a uma reforma do sistema partidário-eleitoral, a qual não se volta para a estrutura do sistema político e não almeja alterar a estrutura político-social, que está na raiz da corrupção.

Já uma reforma política em sentido radical deveria atingir toda a estrutura político-decisória, com o propósito de radicalizar a democratização do poder político e suas relações com o poder econômico e o poder ideológico.

A reforma política, em seu sentido superficial e conservador, é necessária, mas insuficiente para enfrentar a corrupção, tanto em seu sentido radical, como em sua compreensão superficial e conservadora, pois se limita ao aspecto jurídico-institucional e ao momento decisório do processo político, sem atacar os problemas pertinentes à formação da opinião e a concretização da decisão, nem as causas estruturais da corrupção no Brasil.

Observa-se que não há consenso, nem no Congresso, nem na sociedade, sobre o modelo de reforma política que deve ser adotado, considerando que as mudanças em desenvolvimento são dirigidas por um viés mais moralista do que de reformas institucionais propriamente ditas, se considerar, ainda, as reformas de caráter estrutural e radical.

O presidencialismo, por si só, não acompanha os meios aliados à produção da corrupção. A prática da Coalizão Presidencial é um dos principais subterfúgios para a proliferação de um sistema de corrupção implícito na cultura do país.

Apesar de alguns autores analisarem a incidência da corrupção no sistema político brasileiro como um fenômeno natural, consequência da cultura social brasileira¹¹⁵, há um caminho propício para sua disseminação com maior facilidade, tanto que Leonardo Avritzer assevera:

Vale a pena prestar um pouco mais de atenção aos chamados instrumentos de controle, Tribunais de Contas e Controladorias. Houve, no caso do Brasil, uma forte ampliação da atuação desses órgãos de controle, em especial a partir de 1993, com a nova Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, e a partir de 2003, com importantes mudanças na Controladoria-Geral da União durante o governo do presidente Lula.¹¹⁶

O Executivo possui em suas mãos a capacidade de governar, só que a prática da coalizão presidencial para adquirir tal governabilidade é conquistada por meios que comprometem a capacidade administrativa e a baixa reputação ainda existente do Congresso Nacional.

4.2 Bicameralismo em Perspectiva Comparada

Apesar da reforma política tratar basicamente sobre os partidos políticos e o sistema eleitoral vigente, há previsão direta de impacto sobre o funcionamento do sistema legislativo brasileiro.

Antes de tudo, o termo bicameralismo refere-se ao regime político no qual a função legislativa é dividida por duas câmaras legislativas, como é o caso do Brasil, que possui o Congresso Nacional, dividido entre a Câmara dos Deputados (que representam o povo) e o Senado Federal (que representam as unidades federativas, ou seja, estados e Distrito Federal).

Os sistemas bicamerais hoje vigentes constituem um grupo homogêneo no que se refere a dois elementos básicos: a legitimidade democrática das câmaras altas através da eleição direta de seus membros e poderes constitucionais quase equivalentes para ambas as câmaras. De acordo com essas características, os bicameralismos do continente encontram-se entre os mais poderosos do mundo.¹¹⁷

¹¹⁵ ALMEIDA, Alberto Carlos. *A Cabeça do Brasileiro*. 1 ed. 2011. Rio de Janeiro, RJ: Editora Record, 2007, p. 37.

¹¹⁶ AVRITZER, Leonardo. FILGUEIRAS, Fernando. *Corrupção e Sistema Político no Brasil*. 1 ed. Rio de Janeiro, RJ: Editora Civilização Brasileira, 2011, p. 46/47.

¹¹⁷ AVRITZER, Leonardo. ANASTASIA, Fátima. *Reforma Política no Brasil*. 1 ed. Belo Horizonte, MG: Editora UFMG, 2007, p. 160.

A metade dos países da América Latina adota o sistema bicameral, dentre eles México, República Dominicana, Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Paraguai e Uruguai. Apesar disto, em relação ao Brasil, Argentina e Chile são as nações que mais diferem em função de seus sistemas de eleições serem distintos do praticado neste território.

O continente americano tende a ser presidencialista. O europeu, parlamentarista. O africano, presidencialista. O asiático, uma mistura de ambos.

Há países ricos e desenvolvidos parlamentaristas, como a Alemanha e o Reino Unido. Há países presidencialistas ricos, como os EUA, embora seja bem menos comum.

Há países parlamentaristas pobres, como a Albânia. Há países presidencialistas pobres, como a Bolívia.¹¹⁸

Não podemos esquecer que, antes de dividir entre parlamentaristas e presidencialistas, há a divisão entre repúblicas e monarquias e entre ditaduras e democracias. O Reino Unido e a Holanda são monarquias parlamentaristas democráticas.

A Alemanha, república presidencialista democrática. Não há monarquias presidencialistas. Afinal, nas monarquias, o chefe de Estado é o monarca, com o premiê atuando como chefe de governo.¹¹⁹

Nos regimes presidencialistas puros o presidente é ambos. Nas repúblicas parlamentaristas, o presidente é chefe de Estado e o premiê, chefe de governo, como ocorre em Israel.

Canadá, Austrália e Nova Zelândia possuem a particularidade de ter a rainha britânica como chefe de Estado, embora os poderes sejam concentrados na figura do premiê, que controla maioria no Parlamento.¹²⁰

Não são exatamente monarquias e tampouco são repúblicas, mas certamente são parlamentaristas e democráticos.

¹¹⁸Chacra, Guga. O Presidencialismo ou o Parlamentarismo é melhor para o Brasil? Disponível em <<http://internacional.estadao.com.br/blogs/gustavo-chacra/o-presidencialismo-ou-o-parlamentarismo-e-melhor-para-o-brasil/>> Acesso em: 23 de maio de 2016.

¹¹⁹CHACRA, Guga. O Presidencialismo ou o Parlamentarismo é melhor para o Brasil? Disponível em <<http://internacional.estadao.com.br/blogs/gustavo-chacra/o-presidencialismo-ou-o-parlamentarismo-e-melhor-para-o-brasil/>> Acesso em: 23 de maio de 2016.

¹²⁰CHACRA, Guga. O Presidencialismo ou o Parlamentarismo é melhor para o Brasil? Disponível em <<http://internacional.estadao.com.br/blogs/gustavo-chacra/o-presidencialismo-ou-o-parlamentarismo-e-melhor-para-o-brasil/>> Acesso em: 23 de maio de 2016.

Existe, não podemos esquecer, os sistemas mistos. É o caso clássico da França. O Líbano também é outro exemplo de sistema misto, no qual presidente e premiê possuem poderes. Nas ditaduras, também há variações de repúblicas e monarquias. O regime sírio é uma república presidencialista ditatorial. O saudita, uma monarquia absolutista ditatorial.¹²¹

No caso sírio, há a figura do premiê. Em algumas monarquias, também. A Rússia é uma ditadura presidencialista, embora haja a figura do premiê. A Turquia seria parlamentarista e democrática, mas Erdogan quer transformar o país em presidencialista depois de ter deixado de ser premiê e virado presidente e vem restringindo as liberdades democráticas.

O Brasil é uma república presidencialista, assim como todos os seus vizinhos. O Peru até tem a figura do primeiro-ministro, mas o país não é parlamentarista. O modelo vem dos EUA, a grande nação presidencialista do planeta.

Uma mudança para o parlamentarismo preservaria possivelmente similaridades com a Itália, Portugal e a Grécia, que são repúblicas parlamentaristas e com um perfil político similares.¹²²

Assim, oportunas as palavras de Fabiano Santos ao analisar de forma mais aprofundada a relação entre os sistemas adotados em alguns países e a posição assumida pelos partidos políticos neste cenário:

Seja nos EUA, com a polarização entre Republicanos e Democratas, seja no Parlamentarismo Europeu, com a divisão dos “grupos partidários” entre liberais e social-democratas, seja na América do Sul, com a emergência dos socialistas no Chile, com o Frente Amplio no Uruguai e o PT no Brasil, o fato é que as divergências no que tange à base social, aos interesses e às ideias dos partidos posicionados à direita e esquerda do espectro político só tem se aprofundado.¹²³

Resta assim imprescindível, antes de qualquer consideração que anseie uma mudança do sistema governamental, adequações essenciais que propiciem a implantação do sistema que for, ou seja, a atual sistemática de escândalos de corrupção, troca de favores, concessões de vantagens indevidas e demais práticas

¹²¹CHACRA, Guga. O Presidencialismo ou o Parlamentarismo é melhor para o Brasil? Disponível em <<http://internacional.estadao.com.br/blogs/gustavo-chacra/o-presidencialismo-ou-o-parlamentarismo-e-melhor-para-o-brasil/>> Acesso em: 23 de maio de 2016.

¹²²GUGA, Chacra. O Presidencialismo ou o Parlamentarismo é melhor para o Brasil? Disponível em <<http://internacional.estadao.com.br/blogs/gustavo-chacra/o-presidencialismo-ou-o-parlamentarismo-e-melhor-para-o-brasil/>> Acesso em: 23 de maio de 2016.

¹²³ SANTOS, Fabiano. Reforma Política no Brasil: Governos de Coalizão no Sistema Presidencial, O Caso do Brasil sob a Égide da Constituição de 1988. 1 ed. Belo Horizonte, MG: Editora UFMG, 2007, p. 235.

banalizadas pelo sistema político nacional não cessará simplesmente com a adoção do parlamentarista.

5 CONCLUSÃO

Medidas reformatórias políticas de suma importância para que o Sistema Parlamentarista possa se desenvolver, tais como a evolução da concretização de Partidos Políticos mais sólidos, de forma que a população destine seus votos à clara e explícita carta de propostas inerentes a sigla partidária e não a alguma figura com apelo social por demasiado, descaracterizando-o, por muitas vezes, de um caráter técnico mínimo necessário para poder elevar a gestão pública a um patamar de desenvolvimento sadio.

De um lado a troca de sistema governamental atual para o parlamentarismo vem a calhar com a possibilidade de acabar com o apelo popular elevado de figuras isoladas e de outro, em especial, vem a almejar um maior controle da independência entre os poderes Executivo e Legislativo.

Apesar do controle do Poder Executivo ser exercido particularmente pelo controle da agenda e das pautas do Poder Legislativo, o preço pago para garantir sua governabilidade é por demasiado alto, visto que cada vez mais garantidor da perpetuação do poder de reeleição de figuras políticas e siglas partidárias despreocupadas com a evolução do país, ainda mais latente este pensamento se levada em consideração a existência de dezenas de partidos políticos com bases estruturais voltadas a desagregação e com os olhos voltados para adoção de medidas protecionistas de classes minoritárias em face de uma nação tão populosa quanto a do Brasil.

Apesar da consideração de que o sistema presidencialista garanta a ascensão de representantes oriundos diretamente da vontade do povo, envolvendo, assim, um conceito de regime teoricamente mais democrático, com as mudanças basilares essenciais, o sistema parlamentarista é considerado um regime de governo que venha a garantir um viés mais técnico e menos voltado a apelação que a população em geral necessita para envolver-se com os candidatos que melhor propiciem características populares identificadoras para a nação.

É necessário separar a capacidade de apelo popular inerente a figuras midiaticamente já conhecidas da capacidade de governabilidade inerente a indivíduos que estejam minimamente capacitados a gerar projetos que ao mesmo tempo sejam representativos e extremamente necessários ao desenvolvimento nacional, abarcando, assim, uma análise voltada aos reais problemas vividos.

Em relação a Reforma Política em si, importante frisar que parte do Congresso Nacional a prerrogativa de construir um sistema eleitoral mais propício ao desenvolvimento de uma democracia fortalecida, seja ela gerida pelo sistema governamental que for.

A eclosão de uma série de escândalos políticos frente a escalada de corrupção parece transparecer como subterfúgio para o início de reformas com caráter populista, voltadas apenas a perpetuação de conhecidas e velhas formas de manutenção do poder e não às mudanças de fato necessárias para estancar um sistema viciado em seus próprios erros e envolto pelo vício da corrupção.

Sejam Projetos de Leis ou Emendas Constitucionais, a preocupação com o quórum para votação necessário à aprovação dos textos apreciados é o menor dos problemas expostos, visto que as medidas de indicação de soluções viáveis e, que de fato, sejam necessárias, passam por um exame integral dos principais pontos com lacunas na legislação eleitoral brasileira.

O adiamento sistemático da discussão de uma Reforma Política ampla tem gradativamente tornado o Congresso Nacional e as relações institucionais com os Poderes Legislativo, Executivo e, até mesmo o Judiciário, cada vez mais instáveis devido a representação partidária abraçar uma gama muito grande de interesses.

Os velhos mecanismos de governabilidade demonstram seu esgotamento explicitamente pela indignação populacional e o Poder Legislativo está se deslocando na forma do presidencialismo de coalizão, além do Poder Judiciário, que vem assumindo uma posição de protagonista das decisões de distinta envergadura, não tomadas pelos Poderes inerentes.

As soluções dogmáticas ou isoladas não estão representando as mudanças necessárias à evolução do sistema. Importante frisar que a demanda por soluções mais ávidas a desproblematizarem a crise gradual da nação brasileira se insere em um cenário que seja local de planejamento em conjunto, sem a adoção de bandeiras individualistas, como infelizmente encontra-se dividida a Casa Legislativa.

A Reforma Política deve ser vista de modo integral, ou seja, necessário que Projetos de Leis como o financiamento privado das eleições, o sistema de eleição para cargos proporcionais, a imposição de cláusulas de desempenho partidário conjugada com a proibição às coligações proporcionais, a qualificação do controle e responsabilização dos partidos e dos candidatos, a punição rigorosa de crimes

eleitorais, especialmente do caixa dois, dentre outras tantas medidas em trâmite e estudo já pinceladas aqui, sejam tratadas de forma conjunta.

Ademais, é necessário que os temas de Reforma Política sejam refletidos à luz do fortalecimento dos partidos políticos em detrimento do personalismo dos candidatos, pois, na democracia contemporânea, ainda não há opção para que se exercite adequadamente a delicada atividade da representação política que não seja representada por Partidos Políticos.

Quanto a corrupção sistêmica que lidera o sentimento de impotência e revolta na nação, esta precede a própria República, o sistema democrático e, por conseguinte, o financiamento da atividade político-partidária, não sendo possível solução mais cabível do que o fortalecimento de medidas de controle mais efetivas.

Sendo assim, medida obrigatória reside no aperfeiçoamento do sistema de controle, com medidas como a divulgação de gastos em tempo real, com o incentivo à realização de auditorias organizadas pela sociedade civil, a admissão da viabilização de considerar a responsabilidade civil objetiva e criminal dos partidos políticos, com a radicalização da transparência das contas partidárias e outras tantas medidas com vistas a surtir efeitos que coíbam a corrupção.

Deste modo, as transformações objetivadas, não dependem apenas de alterações normativas, mas sim da concepção de que a supremacia do interesse público seja elevada a um status de princípio precípua a qualquer objetivo almejado, potencializando o ideal democrático, assim, propiciando que parcelas minoritárias da sociedade se façam representadas no parlamento.

REFERÊNCIAS

ARAGÃO, Murillo de. Reforma política: o debate inadiável. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.

ARANTES, Aldo. Do Golpe à reforma política democrática. In: Princípios, n. 129, 2014.

AVRITZER, Leonardo. ANASTASIA, Fátima. Reforma Política no Brasil. 1 ed. Belo Horizonte, MG: Editora UFMG, 2007.

AVRITZER, Leonardo. FILGUEIRAS, Fernando. Corrupção e Sistema Político no Brasil. 1 ed. Rio de Janeiro, RJ: Editora Civilização Brasileira, 2011.

BACKES, Ana Luiza; VOGEL, Luiz Henrique. Financiamento de campanhas: problemas do modelo atual e opções legislativas para enfrentá-los. 2014. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema3/2014_3.pdf>. Acesso em: 10 de outubro 2016.

BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática. 2008. Artigo da série Retrospectiva 2008. Disponível em <<http://www.oab.org.br/editora/revista/users/revista/1235066670174218181901.pdf>> Acesso em 19 de abril de 2016.

BASILE, Felipe. A reforma política além da reforma eleitoral. Revista de Informação Legislativa a. 47 n. 187. 2008.

BASTOS, Celso Ribeiro. Curso de Teoria do Estado e Ciência Política. São Paulo: Saraiva, 1986.

BENTO, Leonardo Valles. Governança e Governabilidade na Reforma do Estado: entre eficiência e democratização. 1 ed. Barueri, SP: Editora Manole, 2003.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompila.do.htm>. Acesso em: 27 de março de 2016.

BRASIL. Lei nº 9.504, de 19 de janeiro de 1995. Lei Geral dos Partidos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L9096.htm>. Acesso em: 26 agosto de 2016.

BRASIL. Sílvia Mugnatto. Câmara dos Deputados (Ed.). Câmara não quer reforma política, diz Eduardo Cunha. 2015. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/RADIOAGENCIA/488952-CAMARA-NAO-QUER-RE->

FORMA-POLITICA,-DIZ-EDUARDO-CUNHA.html>. Acesso em: 14 de setembro de 2016. BRASIL.

CABRAL, Lucíola Maria de Aquino. O Presidencialismo na Constituição Brasileira de 1988. 2006. 44 f. Trabalho de Conclusão da Disciplina Seminário III (Doutorado) – Curso de Doutorado em Ciências Jurídicas e Sociais, Universidade do Museu Social Argentino, Buenos Aires, 2006. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/.../26043-26045-1-PB.pdf>>. Acesso em 30 de março de 2016.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Congresso. Regimento Interno da Câmara dos Deputados: Resolução nº 17, de 1989. Atualizado até 17/4/2015. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/18847/regimento_interno_15.ed.pdf?sequence=37>. Acesso em: 16 de setembro de 2016.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Sítio eletrônico da Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/>>. Acesso em: 16 de setembro de 2016.

CANÁRIO, Pedro. Caminhamos a passos largos para o common Law. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-nov-10/caminhamos-passos-largos-commonlawt-e-ori-zavascki>> Acesso em: 13 novembro de 2015.

CARVALHO, Rodrigo Badaró de. Pensamento Social e Reformas Políticas no Brasil. In. Revista Eletrônica Direito e Política - ISSN 1980-7791 B3 Qualis Direito CAPES. v. 9 n. 2, 2014.

CERVO, Amado Luiz; BERVIAN, Pedro Alcino. Metodologia científica. 5. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2002. xii, 242 p.

COIMBRA, Marcos. A reforma política. In: Carta capital, v. 21, n. 846. 2009.

COSTA, Fernando Nogueira da. Operação Mãos Limpas = Operação Lava-Jato? 2015. Disponível em: <<https://fernandonogueiracosta.wordpress.com/2015/03/13/operacao-maos-limpas-operacao-lava-jato/>>. Acesso em: 26 de agosto de 2016.

DWORKIN. Ronald. “ /www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionCASTELLANO.pdf>. Acesso em: 19 de agosto de 2016.

GASPARDO, Murilo. Corrupção, opinião pública e o apelo à mudança: possibilidade de uma Reforma Política?. 2015. Correio da Cidadania. Disponível em <http://www.correiocidadania.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=10373:politica050115&catid=25:politica&Itemid=47> Acesso em 23 de outubro de 2016.

LEAL, Mônia Clarissa Hennig Leal. Manual de Metodologia da Pesquisa para o Direito. 1 ed. Santa Cruz do Sul, RS: Editora EDUNISC, 2009.

LENZA, Pedro. Direito Constitucional Esquematizado. 16 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, p. 1155, 2012. (versão iBook, formato: .epub).

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. Reflexões em torno do princípio republicano. 2005. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/viewFile/67670/70278>>. Acesso em: 13 de novembro de 2016.

LOURENÇO, Nivaldo Vieira. Administração Pública: modelos, conceitos, reformas e avanços para uma nova gestão. 1 ed. Curitiba, PR: Editora InterSaberes, 2016.

LOURES, Rodrigo Costa da Rocha. SCHLEMM, Marcos Muller. CASTOR, Belmiro Valverde Jobim. Para o Brasil Voltar a Crescer: evidências, reflexões e caminho. 1 ed. Curitiba, PR: Editora InterSaberes, 2013.

MERCÊS, Gutierry Saltum. Reforma Política: Para Além da Reestruturação do Direito Eleitoral, Uma Necessidade de Revitalização na Representatividade Democrática. Monografia Apresentada a Universidade de Brasília. Brasília, DF – 2015, disponível no Banco de Teses e Monografias da Universidade Federal de Brasília.

MORAES, Alana. GUTIÉRREZ, Bernardo. PARRA, Henrique. ALBUQUERQUE, Hugo. TIBLE, Jean. SCHAVELZON, Salvador. Junho potência das ruas e das redes. 1 ed. São Paulo, SP: Editora Friederich Ebert Stiftung, 2014.

MULHOLLAND, Timothy, RENNÓ, Lúcio R. Reforma Política em Questão. 1 ed. Brasília, DF: Editora UnB, 2008.

REIS, Jorge Renato dos. LEAL, Rogério Gesta. Direitos Sociais e Políticas Públicas: Desafios Contemporâneos. 10 ed. Santa Cruz do Sul, RS: Editora EDUNISC, 2010.

SAES, Décio Azevedo Marques de. A questão da evolução da cidadania política no Brasil. 2001. Artigo de Estudos Avançados Scielo Brasil. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142001000200021>. Acesso em 23 de outubro de 2016.

SANTIAGO, Emerson. Liberalismo. Disponível em: <<http://www.info-escola.com/filo-sofia/liberalismo/>>. Acessado em 30/10/2016.

SANTOS, Danilo Moraes dos. Análise Político-Jurídica da Legitimidade Constitucional do Financiamento Privado de Campanhas. Trabalho de Conclusão da Universidade de Brasília, 2015. Brasília, DF.

SARMENTO, D. e OSORIO, A. In Uma mistura tóxica: política, dinheiro e o financiamento das eleições, 2014. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/arquivos/2014/1/art20140130-01.pdf>>. Acesso em: 13 de novembro de 2016.

SENADO FEDERAL. Congresso. Senado. Regimento Interno do Senado Federal: Resolução do Senado Federal nº 93, de 1970. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/regimento-interno>>. Acesso em: 16 de setembro de 2016.

TAVARES, José Antônio Giusti. Reforma Política e Retrocesso Democrático: Agenda para Reformas Pontuais no Sistema Eleitoral e Partidário Brasileiro. 1 ed. Porto Alegre, RS: Editora Mercado Aberto, 1998.

TEIXEIRA, Rodolfo Marcílio. Financiamento público de campanhas: desafios para a reforma política no Brasil. In: Direitos humanos, cidadania e violência no Brasil: estudos interdisciplinares. Curitiba: Ed. CRV, 2014, v. 2. 2013.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. (Org.). Glossário eleitoral brasileiro. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleitor/glossario/termos-iniciados-com-a-letra-a#abuso-do-poder-economico>>. Acesso em: 05 de novembro de 2016.

WOLKMER, Antônio Carlos. VIEIRA, Reginaldo de Souza. Estado, Política e Direito: Relações de Poder e Políticas Públicas. 1 ed. Criciúma, SC: Editora UNESC, 2008.