

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – MESTRADO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO EM DEMANDAS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS
LINHA DE PESQUISA CONSTITUCIONALISMO CONTEMPORÂNEO

Maiara Scartezini Stacke

IMBRICAÇÕES DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO NO MODELO
DEMOCRÁTICO REPRESENTATIVO DESENHADO NA CONSTITUIÇÃO
BRASILEIRA DE 1988

Santa Cruz do Sul
2018

CIP - Catalogação na Publicação

Stacke, Maiara Scartezini

Imbricações do presidencialismo de coalizão no modelo democrático representativo desenhado na Constituição Brasileira de 1988 / Maiara Scartezini Stacke. – 2018.

124 f. : il. ; 30 cm.

Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Santa Cruz do Sul, 2018.

Orientação: Profa. Dra. Denise Friedrich Bittencourt.

1. Democracia. 2. Sistemas de governo. 3. Separação de poderes. 4. Presidencialismo. I. Bittencourt, Denise Friedrich. II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UNISC com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Maiara Scartezini Stacke

**IMBRICAÇÕES DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO NO MODELO
DEMOCRÁTICO REPRESENTATIVO DESENHADO NA CONSTITUIÇÃO
BRASILEIRA DE 1988**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado - da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, para obtenção do título de Mestre em Direito. Área de Concentração em Direitos Sociais e Políticas Públicas. Linha de pesquisa: Constitucionalismo Contemporâneo.

Orientadora: Profa. Dra. Denise Friedrich Bittencourt

Santa Cruz do Sul

2018

Maiara Scartezini Stacke

**IMBRICAÇÕES DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO NO MODELO
DEMOCRÁTICO REPRESENTATIVO DESENHADO NA CONSTITUIÇÃO
BRASILEIRA DE 1988**

Esta dissertação foi submetida ao Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado – da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Dra. Denise Friedrich Bittencourt – UNISC – Santa Cruz do Sul/RS

Professora Orientadora

Dra. Caroline Muller Bitencourt – UNISC – Santa Cruz do Sul/RS

Professora Convidada

Dr. Anizio Pires Gavião Filho – FMP – Porto Alegre/RS

Professor Convidado

À maior de todos os meus mestres: minha família. Por ser essencial em minha vida, autora do meu destino, minha guia e socorro presente na hora da angústia.

AGRADECIMENTOS

Mesmo que por livre escolha e diante de um sonho que foi/é meu alcançar, sempre soube que a tarefa seria árdua e custosa. Aos nos depararmos com obstáculos e desafios impostos pela vida, testamos nossos limites, nossos anseios por superá-los, nossas resistências e nossas capacidades. Em um primeiro momento, o mestrado foi para mim apenas um objetivo profissional. Hoje, com toda certeza, posso dizer que ele me proporcionou muito além disso. Conheci um lado meu que até então não conhecia. Mudei como pessoa e como cidadã. Ganhei amigos. E que amigos! Foram dois anos em que aprendi muito com todos que por mim passaram e que, sem sobra de dúvidas, deixaram marcas significativas, motivo pelo qual passo a agradecer com todo amor e carinho que merecem.

À minha família que, com todo apoio, nunca mediu esforços para que eu chegasse até esta etapa da minha vida. Meu pai, minha mãe e minha irmã, que jamais deixaram que me abalasse diante de minhas aflições: seja qual for o caminho que eu trilharei, seja qual for o caminho que eu chegar, à vocês eu devo, por todo o amor, incentivo e mundo de oportunidades que vocês me proporcionaram.

Ao Programa de Pós Graduação em Direito da UNISC e às pessoas com quem convivi nesses espaços ao longo desses anos. A experiência de uma produção compartilhada na comunhão de amigos foi o maior presente que tive nesta trajetória acadêmica.

À professora Denise Bittencourt Friedrich, minha orientadora querida, que acompanhou este trabalho com maestria, dando norte em cada angústia teórica e viabilizando, gradativamente, a construção do saber.

À minha turma de 2017, particularmente aos amigos do Constitucionalismo Contemporâneo. Vocês foram fonte de apoio, guarida e proteção. Inspiraram-me a cada dia.

Em especial, ao amor da minha vida, Sérgio: meu colega, namorado, companheiro, que conheci há oito anos, sentado numa carteira ao lado na sala de aula, com quem tive a honra de conviver durante todos esses anos. Saiba que teu apoio foi imprescindível nesta jornada: fico feliz por, mais uma vez, podermos celebrar uma conquista que é nossa. Eu amo você!

Enfim. Com estas poucas palavras, quero apenas dizer/demonstrar que sou muito grata. E estou realizada. Concluo esta etapa da minha vida com uma única convicção: Hoje, tenho mais dúvidas do que certezas. E isto só me motiva ainda mais.

Muito obrigada!

*Tive um chão (mas já faz
tempo)
todo feito de certezas
tão duras como lajedos.*

*Agora (o tempo é que o fez)
tenho um caminho de barro
umedecido de dúvidas.*

*Mas nele (devagar vou)
me cresce funda a certeza
de que vale a pena o amor.*

As ensinanças da dúvida

RESUMO

O tema presidencialismo de coalizão foi inaugurado, no Brasil, pelo cientista político Sérgio Abranches, que já notara este fenômeno no contexto da Constituição de 1946. O arranjo institucional brasileiro trata-se, pois, de um arranjo político que compreende a concessão de privilégios, outorgando a formação de um bloco parlamentar majoritário designado a assegurar a governabilidade e a estabilidade política no âmbito específico do pluripartidarismo nacional. Como problema que instiga a presente pesquisa: quais os reflexos mais comuns decorrentes do presidencialismo de coalizão brasileiro e seus impactos sobre o modelo democrático desenhado na Constituição brasileira? Nesse contexto, objetiva-se investigar quais as práticas comumente decorrentes do presidencialismo pátrio e seus reflexos no modelo democrático brasileiro e na relação entre os poderes Legislativo e Executivo. Quer-se demonstrar que o presidencialismo de coalizão afeta a relação existente entre os poderes, fazendo com que haja uma ingerência muito grande do Legislativo sobre o Executivo, o que se percebe com os frequentes casos de *impeachment* ocorridos no Brasil. Além disso, quer-se evidenciar que, na busca pela governabilidade, a prática de atos lesivos à moralidade pública, tais como a troca e distribuição de cargos e de outros favores, a fim de conseguir a maioria parlamentar, criam um ambiente incompatível com os valores republicanos. Percebe-se, de certa forma, a fragilidade do sistema representativo majoritário para a escolha do chefe do Executivo, bem como a criação de um ambiente muito vulnerável à corrupção. O objetivo não é oferecer críticas ao sistema, mas sim apresentar o modelo democrático contemplado no texto constitucional brasileiro a fim de se apossar da engenharia que rege a relação entre os poderes e do sistema representativo vigente no país. Por fim, restará demonstrado que este arranjo institucional satisfaz a uma demanda democrática em sociedades plurais, desiguais e fragmentadas, bem como obriga o diálogo para o alcance da governabilidade. Perceber-se-á, contudo, o elevado custo para manter operacionalizando uma tão frágil quanto complexa política de alianças partidárias, na qual se destaca a desordem das relações entre o Executivo e o Legislativo. Para tanto, a pesquisa delimitar-se-á a levantar as bases epistemológicas da separação dos poderes, bem como dos sistemas de governo, e, como pano de fundo, questões pertinentes ao modelo democrático representativo. Serão utilizadas as técnicas bibliográfica e documental e o método dedutivo.

Palavras-chave: Constituição. Democracia. Presidencialismo de coalizão. Separação de poderes. Sistemas de governo.

ABSTRACT

The theme of coalition presidentialism was inaugurated in Brazil by the political scientist Sérgio Abranches, who had already noticed this phenomenon in the context of the Constitution of 1946. The Brazilian institutional arrangement is therefore a political arrangement that includes the granting of privileges, granting the formation of a majority parliamentary bloc designed to ensure governability and political stability within the specific framework of the national multiparty system. As a problem that instigates the present research: what are the most common reflexes arising from the presidentialism of the Brazilian coalition and its impacts on the democratic model drawn in the Brazilian Constitution? In this context, the objective is to investigate the practices commonly resulting from the presidential presidency and its reflexes in the Brazilian democratic model and in the relationship between the Legislative and Executive branches. We want to demonstrate that coalition presidentialism affects the relationship between the powers, causing a great interference of the Legislative over the Executive, which can be seen with the frequent cases of impeachment occurred in Brazil. In addition, it is evident that in the search for governability, the practice of acts harmful to public morality, such as the exchange and distribution of positions and other favors, in order to obtain a parliamentary majority, create an environment incompatible with Republican values. In a sense, the fragility of the majority representative system for the choice of the head of the Executive is perceived, as well as the creation of an environment that is very vulnerable to corruption. The objective is not to offer criticism to the system, but to present the democratic model contemplated in the Brazilian constitutional text in order to get hold of the engineering that governs the relation between the powers and the representative system in force in the country. Finally, it will be demonstrated that this institutional arrangement satisfies a democratic demand in plural, unequal and fragmented societies, as well as requires a dialogue to achieve governability. However, the high cost of maintaining such a fragile and complex party alliance policy, in which the relationship between the Executive and the Legislative is highlighted, will be highlighted. For this, the research will be limited to the epistemological bases of the separation of powers, as well as of the systems of government, and, as a background, questions pertinent to the representative democratic model. The bibliographical and documentary techniques and the deductive method will be used.

Keywords: Constitution. Democracy. Coalition presidentialism. Separation of powers. Systems of government.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	13
2 O DESENHO DEMOCRÁTICO IMPLANTADO APÓS A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	18
2.1 A democracia no Constitucionalismo Contemporâneo.....	18
2.2 A democracia brasileira: a complexidade das ferramentas democráticas enquanto forma de emancipação social e representatividade	34
2.3 Separação dos poderes: o texto constitucional brasileiro como paradigma.....	39
3 AS MUTAÇÕES DO SISTEMA DE GOVERNO NORTEAMERICANO: O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO.....	47
3.1 Os sistemas de governo e a relação entre os poderes: o parlamentarismo, o presidencialismo e os sistemas híbridos	48
3.2 Presidencialismo de coalizão: estabelecendo pactos semânticos	58
3.3 <i>Terras Brasilis</i>: as distorções do sistema de governo presidencialista ...	67
3.4 O multipartidarismo e o sistema partidário de listas abertas	73
4 A ADAPTAÇÃO DO PRESIDENCIALISMO AO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO: O QUE RESTA PARA O MODELO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO?	87
4.1 A necessidade de assegurar a governabilidade no presidencialismo multipartidário.....	87
4.2 A fragilidade do Poder Executivo frente o Poder Legislativo: autonomia dos poderes?	94
4.3 Resultados do presidencialismo de coalizão: a maneira inadequada de buscar governabilidade e a fragilidade do poder executivo diante dos constantes processos de <i>impeachment</i>.....	105

5 CONCLUSÃO..... 116

REFERÊNCIAS 120

1 INTRODUÇÃO

No período anterior à Constituinte de 1987-1988, ao longo de seus trabalhos e após a promulgação da Constituição, a questão do presidencialismo brasileiro foi amplamente debatida nos meios político e jurídico nacionais. O debate, inclusive, foi além da data da promulgação da Carta Magna, uma vez que no corpo de seu texto, no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, houve a previsão da realização de um plebiscito, em 1993, para que o eleitorado escolhesse diretamente a forma e o sistema de governo através do qual seria administrado desde então.

Mesmo com a existência de defensores políticos consideravelmente influentes nos meios social, político e jurídico, o sistema parlamentarista não prosperou. A experiência presidencialista, detentora de mais de um século de história, revelou-se forte o bastante para evitar que a maioria escolhesse pela mudança do sistema de governo. Assim, o plebiscito de 1993 acabou com a polêmica e definiu que o país continuaria a ser um país presidencialista.

Uma vez estabelecido o sistema de governo, através do voto direto do povo brasileiro, restava aos aborrecidos tolerarem o resultado e direcionarem suas energias para a discussão de outras temáticas. Em geral, foi isso que sucedeu: o tema experimentou a esperada perda de interesse e foi deixado de lado. Mas isso no meio jurídico brasileiro, em especial. Isso porque, na arena política, a discussão voltou à tona de modo ainda mais intrigante.

Ainda na década de 1980, antes mesmo da promulgação da Carta de 1988, e, dessa forma, antes também do plebiscito ocorrido em 1993, um artigo escrito por Sérgio Abranches, cientista político que previu a instalação do sistema presidencialista no país, levantou uma gama de objeções ao funcionamento do referido sistema. Os dilemas não estavam diretamente contra o presidencialismo, de modo abstrato, mas advertiam para as particularidades sociológicas, econômicas, políticas e jurídicas existentes no Brasil - que embaraçariam a adaptação do sistema presidencialista em um Estado de território amplo, com severas clivagens regionais - e, especialmente, diante de um sistema eleitoral proporcional de listas abertas para a escolha dos parlamentares.

O debate, iniciado entre os cientistas políticos, teve como marca o diagnóstico feito por Abranches. Em seu artigo, justamente em virtude das diferenças regionais e o elevado pluralismo que predominava no país, a representação proporcional era

vista como necessária. Isso acarretaria em um quadro de fragmentação partidária que, associado à figura do chefe do Executivo, proveniente de um partido minoritário, levaria à formação de coalizões partidárias para alcançar a governabilidade. Daí o porquê de Abranches cunhar a expressão “presidencialismo de coalizão”, que, para o autor, nada mais era senão o sistema de governo que a nova ordem constitucional trazia consigo.

De início, cabe ressaltar que se trata de uma combinação encontrada em poucas democracias. Por um lado, a democracia de multipartidarismo e sistema proporcional de eleição engendra composições parlamentares fragmentadas. Por outro lado, o presidencialismo demanda que o Presidente tenha apoio do parlamento para conseguir implantar a sua agenda política, mas diante de um legislativo fragmentado, as relações tendem a ser conflituosas. A fusão desses elementos estabelece, desde logo, o surgimento de uma relação tensional entre os poderes.

Desse maneira, os mais variados meios de pesquisa foram empregados pelos cientistas políticos para analisar o real desempenho do presidencialismo brasileiro. A vasta quantia de material produzido e de dados reunidos por esses estudiosos deixa em evidência o empenho que a Ciência Política tem empreendido para afugentar possíveis desconfianças e buscar compreender o sistema de governo tal como ele de fato funciona, notadamente quanto à sua capacidade para gerar a governabilidade.

Na perspectiva jurídica, a escassez de trabalhos é manifesta. Apesar do esforço por parte dos cientistas políticos, a temática parece não ter despertado muita atenção na seara jurídica, salvo, claro, algumas exceções. Geralmente, as pesquisas jurídicas preocupam-se mais com a atuação do Poder Judiciário do que com o relacionamento travado entre os poderes Executivo e Legislativo, relacionamento este, diga-se de passagem, interessantíssimo.

A questão é que o presidencialismo de coalizão traz reflexos na relação existente entre os poderes Executivo e Legislativo. Dessa forma, ao pincelar os novos paradigmas do constitucionalismo contemporâneo, tratando de um dos pilares de sua construção, qual seja, a teoria da separação de poderes, o estudo fica diretamente ligado às pesquisas desenvolvidas na área do Constitucionalismo Contemporâneo, do Programa de Pós Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul, bem como às pesquisas desenvolvidas junto ao grupo de

estudos “Administração Pública Democrática”, do PPGD/UNISC, ministrado pela Profa. Dra. Denise Friedrich Bittencourt.

Pois bem. Verdade é que, no Brasil, há muito trabalhos sobre teoria da constituição, hermenêutica constitucional, direitos fundamentais, jurisdição constitucional, entre outros. Há, até mesmo, produções significativas sobre o poder Legislativo, mas não muitas. E raros são os trabalhos - de direito constitucional - sobre o Poder Executivo. Praticamente inexitem, no campo do direito, trabalhos científicos posteriores à Carta de 1988 que tragam, no título, o termo presidencialismo ou apresentem o tema como objeto principal.

A análise da teoria da separação dos poderes serve como base para a abordagem do tema. Os sistemas de governo resultam, ainda que não exclusivamente, de uma engenharia institucional que, pelo menos quanto aos seus principais fundamentos, é estipulada pela Constituição. A partir do modo de agenciamento dos poderes pode vislumbrar-se quais modelos de relações entre os órgãos e funções do Estado a Lei Maior planeja produzir e quais ela inclina-se a gerar.

Nesse contexto, o problema que instigou a presente pesquisa: Diante de tamanha complexidade nas relações institucionais entre os poderes Legislativo e Executivo, quais os reflexos mais comuns decorrentes do presidencialismo de coalizão e seus impactos sobre o modelo democrático desenhado na Constituição Brasileira?

Dente as principais hipóteses suscitadas está a de que o presidencialismo de coalizão acaba por criar uma nova relação entre os poderes Executivo e Legislativo, e, por conseguinte, interfere na soberania popular exercida nas urnas, em eleições dos chefes do executivo, pois seu papel é colocado em um nível secundário, o que atenta ao modelo democrático brasileiro construído na Constituição Federal de 1988.

Dessa forma, o presidencialismo de coalizão afeta a relação existente entre os poderes, fazendo com que haja uma ingerência muito grande do Legislativo sobre o Executivo, o que se percebe com os frequentes casos de *impeachment* ocorridos no Brasil.

Além disso, acredita-se que, na busca pela governabilidade, a prática de atos lesivos à moralidade pública, tais como a troca e distribuição de cargos e de outros favores, a fim de conseguir a maioria parlamentar, criam um ambiente incompatível com os valores republicanos. Em cenários com essas características, percebe-se a

fragilidade do sistema representativo majoritário para a escolha do chefe do executivo, bem como a criação de um ambiente muito vulnerável à corrupção.

Verificado o cerne do problema, constata-se as premissas em que se pretende fixar as bases teóricas para, através do método dedutivo, erigir as noções gerais que orientarão a uma boa compreensão sobre o tema. Assim, utilizar-se-á pressupostos reconhecidos como verdadeiros e, por meio de operações lógicas de derivação, chegar-se-á a determinadas conclusões. Serão utilizadas no estudo técnicas bibliográficas e documentais, fundadas em referenciais teóricos que envolvam doutrina, artigos de periódicos e materiais de estudiosos da área.

Para dar início à pesquisa, no primeiro capítulo discorre-se sobre como a democracia é vista pelo constitucionalismo contemporâneo, e verifica-se quais as ferramentas de participação democrática – direta e indireta – a fim de demonstrar como a Constituição Federal de 1988 foi protagonista de um novo modelo democrático.

Nesse contexto, atribui-se destaque ao estudo da formulação clássica da separação dos poderes de Montesquieu para perceber o novo papel a ela atribuído frente à realidade de um Estado Democrático de Direito. Evidencia-se, assim, a importância de uma releitura das concepções tradicionais de independência e harmonia.

Ainda na primeira parte do trabalho, mas já no segundo capítulo, busca-se dar maior palpabilidade ao exame da separação dos poderes através da análise dos tradicionais sistemas de governo: parlamentarismo e presidencialismo. Não pretende-se estudar os sistemas detalhadamente, mas sim compreender o que caracteriza e distingue estes modelos, conhecendo, dessa forma, suas características essenciais.

Nesse capítulo, aponta-se a oscilação, vivida pelos brasileiros, entre parlamentarismo e presidencialismo, tecendo-se breves comentários acerca do plebiscito ocorrido em 1993. Aprecia-se, também, os impactos do presidencialismo de coalizão sobre a democracia brasileira, notadamente nos novos arranjos que gera na relação entre os poderes Executivo e Legislativo, bem como as práticas com vistas à assegurar a governabilidade do Presidente da República.

No terceiro e último capítulo da pesquisa, retoma-se a questão da busca pela maioria parlamentar, demonstrando como o chefe do Poder Executivo precisa desenvolver formas de garantir que suas políticas sejam aprovadas, revelando, de

certa forma, a fragilidade do Poder Executivo frente ao Legislativo. Constatase, ainda, que a democracia sofre quando vê presidentes eleitos serem despostos pelo parlamento, e, além disso, acaba sofrendo, também pela baixa credibilidade frente à população – o que se verifica pelos pedidos de intervenção militar e de retomada da ditadura, por parte de muitos brasileiros.

Ao final, no desfecho desta pesquisa, apresentam-se as conclusões que destinam-se a responder o problema suscitado mediante a comprovação de suas hipóteses, conduzindo-se, assim, a uma possível direção que auxilie no crescimento das esferas jurídica e política.

O presidencialismo de coalizão não é somente um modo de fazer política ou de governar. É um arranjo institucional. E, portanto, como qualquer arranjo institucional, cria um sistema que provoca estímulos aptos a determinar ou influenciar, de maneira bastante considerável, o comportamento dos cidadãos e governantes. Por isso, não é aceitável que o tema permaneça escondido. Adiantasse, desde logo, que é possível examinar o presidencialismo de coalizão sob diversas perspectivas. É possível não simpatizar com ele ou com suas consequências. Mas não se pode desprezar seus impactos nos campos social e político.

2 O DESENHO DEMOCRÁTICO IMPLANTADO APÓS A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Fruto típico de uma mudança social significativa, a Constituição Federal de 1988 surgiu como esperança de construção e, simultaneamente, de reconstrução de uma cidadania que havia sido rompida por longos anos de regime militar. Devido a este longo período de regime autoritário que o Brasil atravessou, a nova Carta constitucional teve como tema a materialização de um modelo democrático sólido, complexo e estruturado na soberania popular, construindo, assim, múltiplos espaços de participação e deliberação pública.

A Carta Magna brasileira desenhou, então, um modelo democrático atrativo, posto que contempla instrumentos para a conciliação das três vertentes democráticas, quais sejam, representativa, participativa e deliberativa. Por certo, ainda é evidente o predomínio da representação, por meio do voto periódico. Esta constatação acaba por demonstrar a fragilidade da democracia brasileira, que, por ora, não efetivou igualmente a deliberação, a participação direta e a representação.

Uma coisa é certa: o que se verifica, nesse contexto, é que, passados mais de trinta anos daquele que foi o lento, gradual e seguro processo de redemocratização da sociedade brasileira, e exatos trinta anos da intitulada Constituição Cidadã, inúmeros progressos foram alcançados. No entanto, resta admitir que grandes obstáculos ainda precisam ser analisados e superados.

2.1 A democracia no Constitucionalismo Contemporâneo

Essencialmente, constitucionalismo significa limitação do poder e supremacia da lei. De forma cristalina, o nome insinua a existência de uma Constituição, no entanto, a ligação nem sempre é fundamental. Ademais, não é suficiente a existência de uma ordem jurídica qualquer. Imprescindível que ela seja atribuída de certas qualidades e que tenha legitimidade e adesão voluntária de seus destinatários (BARROSO, 2015).

Há, em um Estado constitucional, três parâmetros de limitação do poder. Primeiro, as limitações materiais: existem valores centrais e direitos fundamentais que não devem ser permanentemente amparados. Segundo, há uma típica composição

orgânica exigível: os encargos de legislar, administrar e julgar carecem de ser atribuídos a órgãos diferentes e independentes, mas que, concomitantemente, se controlem de maneira mútua (*checks and balances*). Terceiro, há as limitações processuais: as ações dos órgãos do poder não devem estar pautadas apenas com fundamento na lei, mas também devem observar o devido processo legal, que reúne preceitos tanto de cunho procedimental como de caráter substantivo (BARROSO, 2015).

Stricto sensu, constitucionalismo está associado a dois postulados basilares: a garantia dos direitos e a limitação do poder. A trajetória do constitucionalismo pode ser mirada como uma missão pela limitação do poder, contrapondo-se ao absolutismo. A datar do pós-Segunda Guerra Mundial, um movimento, batizado de Constitucionalismo Contemporâneo¹, começou a tomar forma. Tal movimento, absorvido pela Carta Magna de 1988, redimensionou o exercício político-jurídico, ecoando na teoria do Estado e da Constituição, graças ao surgimento do Estado Democrático de Direito (LANGNER; ISAIA, 2014).

Seria um erro discorrer sobre um novo constitucionalismo, tendo em vista que não houve uma superação de um constitucionalismo antecedente, mas sim uma evolução. Dessa forma, é visível um seguimento sem rupturas, de modo que o Constitucionalismo Contemporâneo aparece como um processo de continuação com novos êxitos, que passam a compor a organização do Estado Constitucional na fase subsequente à Segunda Guerra Mundial (LANGNER; ISAIA, 2014).

No mesmo sentido, Streck (2014) denomina de Constitucionalismo Contemporâneo o movimento que desembocou nas Constituições do segundo pós-guerra e que ainda se faz presente no contexto hodierno, refletindo que a ideia de um neoconstitucionalismo pode levar ao engano de que esse movimento leva ao sobrepujamento de um outro constitucionalismo, progênito do limiar da modernidade.

¹ Streck prefere o termo Constitucionalismo Contemporâneo (com iniciais maiúsculas) em detrimento do termo neoconstitucionalismo. No entanto, em um primeiro momento, Streck apoiou a tese neoconstitucionalista. Mas, ao constatar a sua filiação às posturas voluntaristas, o autor passou a utilizar o termo entre aspas. A partir da 4ª edição de *Verdade e Consenso*, Streck abandonou a tese, passando a chamar o constitucionalismo do pós-Segunda Guerra de Constitucionalismo Contemporâneo. Vide: STRECK, Lenio Luiz. *Verdade e consenso: constituição, hermenêutica e teorias discursivas*. 4.ed. São Paulo: Saraiva, 2011; STRECK, Lenio Luiz. O que é isto – O Constitucionalismo Contemporâneo. *Revista do CEJUR/TJSC: Prestação Jurisdicional*, Florianópolis, n. 2, v. 1, p. 27-41, out. 2014.

Assim, pode-se afirmar que o Constitucionalismo Contemporâneo simboliza um redimensionamento na práxis político-jurídica, que se dá em dois planos: na Teoria do Estado e da Constituição, com a chegada do Estado Democrático de Direito, e no plano da Teoria do Direito, na qual verifica-se a reorganização da teoria das fontes - a superioridade da lei cede espaço à onipresença da Constituição - , da teoria da norma - devido à normatividade dos princípios - e da teoria da interpretação - que retrata uma proteção às discricionariedades e aos ativismos (STRECK, 2014).

O constitucionalismo contemporâneo é espelho da associação de noções filosóficas, políticas, econômicas e jurídicas que se arquitetaram em oposição ao exercício arbitrário do poder político pelo Estado absolutista e em benefício da liberdade do indivíduo, especialmente as que pertenciam à prática econômica. Na realidade, não há que se falar em um constitucionalismo, mas sim em diversos constitucionalismos, ligados pelo fio condutor de externarem a propensão de uma imprescindível limitação ao exercício do poder, bem como a tutela da pessoa humana (DANTAS, 2009).

O constitucionalismo tem, ao menos, duas etapas. Na construção do Estado de Direito burguês do século XIX e nos registros que surgem na Europa, após a Segunda Guerra Mundial. No primeiro cenário, o aspecto liberal do constitucionalismo manifesta-se na maneira como se estruturam as limitações ao poder. No segundo caso, a Constituição apresenta feição social diretamente ligada ao surgimento do Estado de bem-estar (RIBEIRO, 2015). O constitucionalismo contemporâneo, então, passa a ir além da defesa dos direitos sociais de natureza coletiva, aspirando a igualdade material de seus cidadãos, característica do Estado interventivo do *Welfare State* (BITENCOURT, 2008).

Ao tratar sobre o constitucionalismo contemporâneo e a superação da discussão clássica sobre os modelos de jurisdição, Novais (2012) refere a rematerialização do conceito de Estado de Direito, sendo ele agora perspectivado enquanto Estado que colhe obrigatoriamente a sua legitimidade, na observância de uma pauta universal de valores de onde decorrem direitos de que os poderes políticos não dispõem.

Como característica marcante, o constitucionalismo contemporâneo traz a positivação do princípio da dignidade da pessoa humana como base das Constituições Democráticas, introduzindo uma nova forma de comprometimento

social para a promoção dos direitos e ampliando consideravelmente o conceito que se tinha, até o momento, de democracia (BITENCOURT, 2008).

Assim, o constitucionalismo contemporâneo reafirma os valores da igual dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais. Os direitos fundamentais são normas jurídicas aplicáveis, com força constitucional que vincula todos os poderes, e cuja supremacia deve ser garantida por um poder judicial independente da maioria política que ocupa o poder. As preocupações do constitucionalismo contemporâneo dizem respeito, notadamente, aos direitos fundamentais e aos sistemas de fiscalização da constitucionalidade (NOVAIS, 2012).

Ao elaborar o prefácio da obra de Leal (2003), Streck refere que não pairam dúvidas de que o constitucionalismo passou por uma revolução copernicana. A todo sinal, essa revolução ocorre no bojo da transformação do Estado e do Direito, tendo como cenário o segundo pós-guerra. O panorama político-jurídico-econômico que ocasionou a crise que resultou na Segunda Guerra Mundial fez com que se arquitetasse barreiras contra vilanias e tiranias. No seio das Constituições foram instituídos os modos e as ferramentas propiciadoras do acontecer de um novo modelo de Direito e seu caráter transformador. Para além de um Direito ordenador e de um Direito promovedor, o Direito, no Estado Democrático de Direito, passava a se firmar como um *plus* normativo, capacitado a defender a materialidade das Constituições próprias desse novo modelo, baseado em dois pilares: o respeito à democracia e a concretização dos direitos fundamentais sociais.

Levando em consideração as vastas transformações sociais verificadas notadamente após a Segunda Guerra Mundial, a contemporaneidade aponta múltiplas crises estatais nas quais o Direito avoca uma função importante no esforço de responder à pluralidade de situações e de divergências existentes, que circundam os direitos e deveres dos cidadãos. Com a chegada dos Estados Democráticos, uma noção de cidadania ativa é inaugurada, passando a reivindicar frente à jurisdição o conjunto de direitos que lhe são assegurados por meio da incorporação nas Constituições contemporâneas como direitos e princípios fundamentais (BITENCOURT, 2008).

Nesse contexto, quando as pessoas passam a exigir seus direitos ao Poder Judiciário, a jurisdição constitucional ostenta o papel de regente dos desejos da população, aderindo a um comportamento ativo, abrindo espaço para o debate acerca de que tal exercício traduz-se em uma afronta à teoria da Separação de

Poderes, defendida por Montesquieu, no âmbito de seu conceito de independência e harmonia (BITENCOURT, 2008).

Nessa perspectiva, Leal (2012) enfatiza que a judicialização é resultado de um processo histórico típico do constitucionalismo democrático que tem por alicerce vários fatores, tais como a centralidade da Constituição e sua força normativa, ligados a aspectos como o caráter principiológico, a supremacia e a dimensão objetiva dos direitos fundamentais. Sua principal característica está no protagonismo do Poder Judiciário, onde o direito se converte cada vez mais em um direito judicial, construído no caso concreto por magistrados.

A noção de democracia proveniente do Estado liberal, cumulada com o princípio da separação de poderes e o reconhecimento de alguns direitos fundamentais, tinha uma função tática nos feitos liberais, no sentido de conter o agigantamento do Estado absolutista, trazendo consigo noções como segurança jurídica, soberania do parlamento e direitos dos indivíduos frente ao Estado. Com esse novo momento histórico-constitucional do pós 2ª Guerra Mundial, a democracia assume uma proporção mais considerável, mais complexa e mais comprometida, de modo que os ideais democráticos e os direitos fundamentais têm sua conceituação praticamente inseparável (BITENCOURT, 2008).

Ao analisar a relação entre constituição e democracia Dworkin é um dos autores que sustenta não haver nenhum conflito entre ambos os ideais. Ele defende esta posição com base em dois principais argumentos, a saber: primeiro, ele adota uma concepção de democracia distinta da democracia majoritária, o que o permite defender, em segundo lugar, que a constituição e os direitos fundamentais por ela incorporados são passíveis de interpretação por meio de uma leitura moral, a qual pode ser realizada tanto pelo povo e seus representantes quanto pelo poder judiciário, embora ele considere o último o fórum mais adequado para a interpretação constitucional. A conciliação entre os ideais do constitucionalismo (direitos) e democracia (autogoverno do povo) é feita por Dworkin a partir da rejeição da concepção majoritária de democracia e da opção por uma concepção à qual ele chama de coparticipativa (partnership). Segundo o autor, a concepção majoritária de democracia defende que o povo governa a si mesmo quando o maior número de pessoas possui o poder político fundamental. Neste sentido, as leis e as diretrizes políticas de uma determinada comunidade seriam aquelas preferidas pelo maior número de pessoas. O problema desta concepção, segundo ele, é que ela define a democracia apenas procedimentalmente, deixando desprotegidos direitos e garantias fundamentais dos cidadãos (CONSANI, 2016, p.19).

Embora não se confundam, constitucionalismo e democracia são conceitos que se avizinham. Há chances de, inclusive, haver tensão entre eles. Constitucionalismo representa limitação do poder e Estado de direito. De forma

simplista, democracia define soberania popular e governo da maioria. Pois bem: frequentemente, a Constituição se institui como ferramenta de proteção de certos valores e de defesa das minorias, especialmente, em face das majorias e da sua capacidade de manipulação do processo político (BARROSO, 2015).

Mill (1986) questiona os limites de atuação da sociedade sobre o indivíduo, entendendo que a opressão da maioria pela minoria é uma ameaça existente nas democracias. Para evitar este risco, o autor defende uma estratégia, qual seja combinar democracia e liberalismo. Defendendo ao extremo a liberdade de escolha individual, Mill (1986) sustenta que não se pode permitir que o Estado intervenha, mesmo sob a alegação de assegurar o bem do próprio indivíduo, pois, sobre seu próprio corpo, este tem total poder, a tal ponto que, se ele quiser fazer mal a si mesmo, ele não poderá ser impedido, contanto que não prejudique outros.

Novais (2006) afirma existir uma tensão insuperável entre Estado de Direito e democracia, justificando este ponto de vista sob os seguintes argumentos: a) a maioria no poder pode pôr em risco os direitos fundamentais, mesmo sendo ela legitimamente eleita, pois procedimentos democráticos não garantem uma identidade natural entre lei e justiça; b) a força de resistência dos direitos fundamentais pode inibir o funcionamento do poder democrático, notadamente diante do poder contra majoritário; c) ainda que não seja tão evidente a preponderância entre direitos fundamentais sobre o princípio democrático, o legislador sofre limites em virtude do Estado de Direito.

Nesta perspectiva, a democracia pode ser considerada em uma perspectiva preponderantemente formal, que engloba a noção de governo da maioria e de respeito aos direitos individuais - constantemente declarados como liberdades públicas, realizáveis por meio de abstenção ou cumprimento de obrigações negativas pelo Estado. No entanto, a democracia em sentido material, princípio vital do Estado constitucional de direito, é, mais do que o governo da maioria, o governo para todos, o que abrange não somente as minorias, sejam elas raciais, religiosas ou culturais, mas igualmente os grupos, embora não minoritários, de menor expressão política, como mulheres e, em inúmeras nações, os pobres em geral (BARROSO, 2015).

Para que a democracia se concretize, nessa perspectiva mais profunda, exige-se ao Estado, além do respeito aos direitos individuais, a promoção de outros direitos tidos como fundamentais, de natureza social, indispensáveis à implantação

de patamares mínimos de igualdade material, sem a qual não há que se falar em vida digna (BARROSO, 2015).

Em seu íntimo vínculo com o Constitucionalismo Contemporâneo, surge o Estado Democrático de Direito, que não é mais simples promovedor (Estado Social), tampouco simples ordenador (Estado Liberal). Aliado ao vigor normativo do direito, o Estado é transformador da realidade, na medida em que o cumprimento das promessas constitucionais é requisito de validade do próprio Constitucionalismo Contemporâneo (LANGNER; ISAIA, 2014). Assim:

A noção de Estado Democrático de Direito está, pois, indissociavelmente ligada à realização dos direitos fundamentais sociais. É desse liame indissolúvel que exsurge aquilo que se pode denominar de plus normativo do Estado Democrático de Direito. Mais do que uma classificação ou forma de Estado ou de uma variante de sua evolução histórica, o Estado Democrático de Direito faz uma síntese das fases anteriores, agregando a construção das condições de possibilidades para suprir as lacunas das etapas anteriores, representadas pela necessidade do resgate das promessas da modernidade, tais como igualdade, justiça social e a garantia dos direitos humanos fundamentais. A essa noção de Estado se acopla o conteúdo material das constituições, através dos valores substantivos que apontam para uma mudança do status quo da sociedade. Por isso, no Estado Democrático de Direito a lei (Constituição) passa a ser uma forma privilegiada de instrumentalizar a ação do Estado na busca do desiderato apontado pelo texto constitucional, entendido no seu todo dirigente-compromissário-valorativo-principiológico (STRECK, 2003, 261).

Tem-se, então, um Estado deveras empenhado a destrinchar os problemas sociais, que acaba com o viés do intervencionismo que, no caso brasileiro, estava dedicado ao acúmulo das elites. Nesse aspecto, Langner e Isaia (2014) referem que se encontra a razão central para a possibilidade/necessidade da adoção da teoria substancialista no Brasil, que tem como um dos seus principais aspectos o caráter contramajoritário da jurisdição.

A compreensão da democracia em um aspecto substancial ou substancialista parte da ideia de que a democracia avoca certos valores morais, especialmente o de que cada indivíduo é merecedor de igual consideração e respeito, como possuidor de direitos autônomos que é. Nesse sentido, imprescindível a existência de uma constituição para garantir que até mesmo leis elaboradas democraticamente irão incorporar-se a estes valores morais. A óptica substancialista está largamente focada no papel e justificação de uma Declaração de Direitos amparada pelo controle de constitucionalidade das leis (CONSANI, 2016).

Através da justa construção e efetivação da lei constitucional, Dworkin acredita que um judiciário independente é capaz de exercer indubitavelmente certos requisitos racionais para a identificação do indivíduo com sua agremiação política ou com sua agência legislativa. Dworkin rejeita a existência de um conflito entre os princípios da constituição e aqueles da democracia e sustenta que os direitos e liberdades fundamentais são condição *sine qua non* para a soberania popular. Dito de outra forma, ele confirma que a substância da constituição é um limite democraticamente eleito para a soberania popular exteriorizada através de decisões majoritárias (CONSANI, 2016).

Muito embora procedimentalistas e substancialistas identifiquem no Poder Judiciário uma ocupação estratégica nas Constituições do pós-guerra, a corrente procedimentalista exhibe significativas dissensões com a corrente substancialista. Defendendo a tese procedimentalista, Habermas critica com afinco a invasão da política e da sociedade pelo Direito. O modelo procedimentalista parte da premissa de que os sistemas jurídicos nascidos nas democracias de massas dos Estados Sociais, no final do século XX, retratam uma percepção procedimentalista do Direito. Dessa maneira, no Estado Democrático de Direito, apesar de Habermas admitir o valor do ofício político da legislação, “como crivo de universalidade enquanto aceitabilidade generalizada por que têm que passar as normas a serem genérica e abstratamente adotadas” (STRECK, 2003, p. 263), contempla no Poder Judiciário o núcleo do sistema jurídico, por meio da diferenciação entre discursos de justificação e discursos de aplicação, através da qual dá ênfase ao postulado de Ronald Dworkin, da imposição de imparcialidade não só do executivo, mas, mormente, do judiciário, na aplicação e definição diárias do Direito (STRECK, 2003).

A função do tribunal é resguardar os procedimentos por meio dos quais o direito legítimo é constituído. Nesse prisma, Consani (2016) refere que Habermas busca uma espécie de jurisdição constitucional que seja simultaneamente operante na proteção de direitos sem envolver-se exageradamente na política. Dessa forma, o tribunal constitucional não pode apoderar-se do papel de um regente que entra no posto de um sucessor menor de idade. No melhor dos casos, e sob as visões críticas de um âmbito público jurídico politizado, o tribunal constitucional pode apropriar-se do papel de um tutor.

Bellamy (2007) questiona a legitimidade das cortes constitucionais para deliberar e julgar conflitos sobre direitos. Sua objeção principal ao controle de

constitucionalidade é que essa prática despe o povo de seu direito constitucional mais relevante: o poder de conduzir qualquer impasse e decidir, conjuntamente, como lidar com ele. Ao negar ao povo este poder e autorizando um grupo de juízes que não é verificado pelo povo, o constitucionalismo legal estipula um regime de dominação em que quase todos são sujeitos a mandamentos arbitrários dos outros, o que acaba por promover uma espécie de dominação injusta pelas cortes, isto é, uma espécie de erosão da democracia

Isso porque, de acordo com o autor, as decisões de órgãos judiciais inclinam-se a ter muitos dos vícios atribuídos aos processos democráticos. Em seu entendimento, não se sustenta a alegação segundo a qual decisões judiciais podem gerar maior segurança jurídica do que os parlamentos porque estão limitadas pela lei e pelos próprios precedentes judiciais. Nessa perspectiva, Bellamy (2007) acredita ser mais fácil para uma corte constitucional mudar sua percepção a respeito de um determinado assunto do que para um parlamento aprovar uma emenda constitucional.

Permite-se, com base na proposta de Habermas e na sua tentativa de conciliar direitos individuais e soberania popular, considerar a Constituição de forma procedimental, como uma organização política que engloba princípios normativos gerais que, de uma banda, defendem as condições do jogo democrático e, de outra banda, reiteram que se determinadas espécies de direitos não forem respeitadas, não pode sequer existir ambiente para a democracia e a formação livre da opinião e da vontade (HABERMAS, 1997).

Habermas profere rígidas críticas à interpretação substancialista que Alexy faz do modelo construtivo do Direito de Dworkin e àquilo que chama de gigantismo ou politização do judiciário, originado no pós-guerra. Para Habermas, a existência de tribunais constitucionais não é auto-evidente. E, mesmo onde eles existem, há polêmicas sobre o seu espaço na organização de competências da ordem constitucional, bem como sobre a legitimidade de seus julgamentos. Critica, destarte, a noção de concretização dos valores materiais constitucionais, reportando que, ao deixar-se levar pela noção da realização de valores materiais, o tribunal constitucional converte-se numa instância autoritária (STRECK, 2003).

A concepção procedimental ou procedimentalista da democracia questiona a defesa feita por autores como Dworkin de que os direitos e liberdades fundamentais devem ser retirados da deliberação democrática. Para o

procedimentalismo, desde que os procedimentos para a tomada de decisões democráticas estejam abertos para todos os cidadãos e para todos os pontos de vista e, ainda, desde que as minorias estejam devidamente representadas, não há nada de antidemocrático em permitir que se decida por meio dos procedimentos democráticos questões controversas sobre direitos. Contudo, essa leitura também coloca o poder judiciário no centro da vida política do Estado ao atribuir a essa instituição o papel de avaliar e proteger os procedimentos democráticos (CONSANI, 2016, P. 21).

A apropriação do campo de competência dos tribunais, mediante realização materiais de valores, desestimula o agir norteado para fins cívicos, convertendo-se o juiz - e a lei - às últimas referências de esperança para indivíduos isolados. Em razão disso, Habermas sugere um modelo de democracia constitucional que não tem como exigência prévia embasar-se nem em valores compartilhados, nem em proposições substantivas, mas sim em procedimentos que possibilitem a formação democrática da opinião e da vontade, que impõe uma identidade política não mais aportada em uma nação de cultura, mas sim em uma nação de cidadãos (STRECK, 2003). Ocorre que:

Substancialismo e procedimentalismo são termos que se referem a dois aspectos da relação entre direito e política, ou entre direitos fundamentais e soberania popular. Trata-se, primeiramente, de um modo de compreender a democracia, isto é, segundo a definição substancial, a democracia tem uma substância, um conteúdo e não se reduz a procedimentos para a tomada de decisões políticas. Por outro lado, uma definição procedimental define a democracia pelos procedimentos que regem a prática política, tais como eleições periódicas, regras que estabelecem quem pode votar e ser votado, regras que regulam os processos de decisão, deliberação, entre outras. Mas a discussão contemporânea acerca do substancialismo e do procedimentalismo não envolve apenas o modo pelo qual a democracia é definida. Abarca também o papel dos poderes do Estado, notadamente do poder judiciário, no momento de resolver conflitos entre direitos fundamentais e decisões coletivas. Nesse sentido, há aqueles que defendem ser papel do judiciário fiscalizar apenas as regras do jogo democrático, isto é, apenas os procedimentos, e deixar que o conteúdo de questões polêmicas sobre direitos (por exemplo, aborto, eutanásia, casamento gay) seja decidido no processo político (procedimentalismo). Por outro lado, há também o entendimento de que se a democracia não pode ser definida apenas por regras que regulam as práticas democráticas, mas também pela proteção a um conjunto de direitos básicos, nesse caso o papel do judiciário é cuidar para que esses direitos não sejam violados pelas decisões coletivas (substancialismo) (CONSANI, 2016, p. 16-17).

Por sua vez, Leal (2007) ressalta que substancialismo e procedimentalismo são antes lógicas integradoras do que excludentes – a autora propõe que a relação é disciplinada pela dimensão substancialismo + procedimentalismo, e não pela

oposição substancialismo X procedimentalismo, como ela, tradicionalmente, é abordada pela doutrina.

A legitimidade da jurisdição constitucional não passa por um ou por outro prisma, ou seja, não se trata de excludentes, sendo que estas concepções afiguram-se não só como compatíveis, mas também como interdependentes e conectados. Num Estado democrático, a legitimidade implica tanto a ótica formal quanto a material, sendo elas inseparáveis. Dessa forma, a atuação dos Tribunais Constitucionais não pode ser restrita neste sentido, tendo em vista que isso provocaria uma restrição da própria democracia, que não pode ser concebida unicamente a partir de uma concepção eminentemente representativa (LEAL, 2007).

Notadamente a partir da segunda metade do século XX, a jurisdição constitucional conquistou uma nova dimensão, mais ativa e profusa. Além de estatais, as constituições do século XX, sobretudo após a II Guerra Mundial, são políticas: englobam os princípios de legitimação do poder e não somente de sua organização. Em decorrência disso, a seara constitucional é ampliada para alcançar toda a sociedade, e não só o Estado. No entanto, este processo tem suas raízes ainda no despertar do século XX, quando, diante das manifestas desigualdades ocasionadas pela ideia de igualdade jurídica confiada ao livre desenvolvimento do mercado, iniciam as ações sociais a reivindicar um comportamento mais firme, por parte do Estado, no sentido de ordenação de certas distorções causadas pelo padrão anterior (LEAL, 2007).

Desabrocha, dessa forma, um novo modelo estatal: o Estado de Bem-Estar Social, também conhecido como *Welfare State*, que passa a ser norteado por um nova percepção do princípio da igualdade, princípio este que deixa de ser compreendido simplesmente sob o ponto de vista formal para transformar-se em elemento material, realizando-se por meio da igualdade social. Não significa dizer, contudo, de uma abdicação ao Estado de Direito, mas sim de dar a este uma essência econômica e social, na acepção da democracia social. Assim, cria-se o dever de concretização dos direitos, o que ocasiona uma nova transferência do polo de tensão entre os poderes para o Judiciário. Este encadeamento deve-se, especialmente, à (re)democratização em sentido amplo, verificada no segundo pós-guerra, quando os textos constitucionais incorporaram e positivaram os direitos fundamentais, seguida da suspeita com relação ao critério da maioria, fazendo com

que o encargo de preservação dessa vontade fosse confiado à justiça constitucional (LEAL, 2007). Assim:

A democratização social, fruto das políticas do Welfare State, o advento da democracia no segundo pós-guerra e a redemocratização de países que saíram de regimes autoritários/ditatoriais, trazem a lume Constituições cujos textos positivam os direitos fundamentais e sociais. Esse conjunto de fatores redefine a relação entre os Poderes do Estado, passando o Judiciário (ou os tribunais constitucionais) a fazer parte da arena política, isto porque o Welfare State lhe facultou o acesso à administração do futuro, e o constitucionalismo moderno, a partir da experiência negativa de legitimação do nazi-fascismo pela vontade da maioria, confiou à justiça constitucional a guarda da vontade geral, encerrada de modo permanente nos princípios fundamentais positivados na ordem jurídica (STRECK, 2003, p. 262).

Tais fatores redimensionam a clássica relação entre os Poderes do Estado, de modo que o Judiciário surge como uma opção para o resgate das promessas da modernidade, na qual o acesso à justiça adquire um papel de suma relevância, por meio do deslocamento da esfera de tensão, até então calcada nos procedimentos políticos, para os procedimentos judiciais (STRECK, 2003). Pode-se afirmar que o alargamento dos direitos fundamentais corresponde e acarreta um processo de constitucionalização material do direito que atinge todos os poderes do Estado (LEAL, 2007).

A chegada da Carta Magna de 1988 simbolizou um período de mudança para todo o Direito, ao ostentar o enfoque do Constitucionalismo Contemporâneo. Como destaque, houve repercussão no modo de comportamento da jurisdição constitucional, que passou a empenhar uma função consideravelmente diversa da prevista anteriormente. No Estado Liberal, figurava como protagonista o Legislador, de modo que não havia margem para o juiz, ficando este restrito à aplicação das normas positivas, inexistindo margem para qualquer ativismo ou interferência nas atribuições políticas do Legislativo. Por sua vez, no Estado Social, a partir do reforço dos seus poderes, o juiz avoca o papel de protagonista (LANGNER; ISAIA, 2014).

A Constituição Federal de 1988 tem como fundamento a soberania nacional, cidadania, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político. A democracia surgiu de uma ponto de vista individualista da sociedade, em um momento histórico em que a máxima era a salvaguarda dos direitos de liberdade contra o arbítrio do Estado e de quem possuísse o poder. Na atualidade, o conceito de democracia não se exaure na defesa dos interesses individuais de seus

cidadãos. No cenário ocidental, o conceito de democracia ganhou uma nova dimensão, ou, ao menos, o antigo conceito tornou-se mais abrangente, mais expressivo, mais comprometedor (BITENCOURT, 2008).

É com o renascer da noção de democracia e de direitos fundamentais no constitucionalismo contemporâneo que a concepção de Montesquieu passa a demandar novas formas e delineamentos, sob pena de ser superada ou, até mesmo, esquecida, se a mesma, em virtude de sua consistência e inflexibilidade, venha a ser uma barreira, um embaraço à realização dos direitos fundamentais. Dessa forma, a atividade mais ativa de um dos Poderes instituídos não implica, obrigatoriamente, em um afronta à teoria da separação de poderes, contanto que no desempenho de sua atividade se fortifique a democracia, por meio da consolidação das suas normas fundamentais (BITENCOURT, 2008).

Para Langner e Isaia (2014), em um país onde a maioria ainda batalha para conseguir o mínimo existencial, torna-se inimaginável limitar o Judiciário à função de tutelar pelo respeito aos mecanismos democráticos para a construção da opinião e da vontade política, a partir da própria cidadania. Dito de outra forma, primordial que as promessas constitucionais sejam materializadas para que se tenha a possibilidade de consolidar o espaço de cidadania, pois, se assim não o for, pessoas menos favorecidas nunca terão voz.

Nesse item, admite-se a possibilidade de um ativismo judicial, não como um oposição à independência e harmonia dos poderes, mas como uma complementação funcional. Desse jeito, no caso de um dos poderes instituídos falhar diante do respeito aos mandamentos constitucionais, não há outra maneira de resguardá-los exceto com a interferência do Judiciário para assegurar que os mesmos estejam acima de quaisquer disputas de poder, sob pena de se ter um intolerável retrocesso jurídico, político e social (BITENCOURT, 2008).

Dworkin (2006) sustenta uma teoria da interpretação constitucional chamada de leitura moral da constituição. Para o autor, uma constituição política detém princípios morais abstratos e deve ser interpretada de modo a materializar referidos princípios. Contudo, não significa dizer que, ao fazer esta leitura moral, o juiz pode interpretar a lei subjetivamente, de acordo com as suas particularidades. Dworkin alega que seus críticos aduzem que essa leitura dá aos juízes o poder absoluto de impor suas convicções morais ao grande público e de tolher a soberania moral do povo. São acusações, como se percebe, de ativismo.

Entretanto, essas críticas se fundamentam num pressuposto equivocado, de que democracia significa, necessariamente, vontade da maioria. Este pressuposto, chamado por Dworkin de premissa majoritária, é a causa da opinião dominante e errônea de que a democracia fica sempre comprometida quando uma decisão não é tomada pela maioria. Opostamente à esta concepção majoritária de democracia, Dworkin sustenta que os poderes da maioria devem ser limitados pelos direitos individuais e pelos direitos das minorias (MEDRADO; NOYA, 2016).

Nessa lógica, a melhor resposta em debates constitucionais nem sempre é a fornecida pela maioria enquanto juíza da própria causa. Dworkin defendia uma interpretação construtiva, moralmente responsável, que levasse os direitos a sério. Essa é a razão elementar para Dworkin ter se distanciado da autocontenção judicial, contudo, o autor não olvidava que outorgar aos juízes o poder de contrariar o povo traz manifesto risco, afinal, eles não estão imunes ao erro. Pela preocupação com os riscos da tirania, o autor sugeriu mecanismos de restringir a discricionariedade dos juízes, cujo resultado é um arcabouço teórico contrário à posturas ativistas (DWORKIN, 2014). O juiz, em Dworkin, não é um inventor de direitos e deveres. Pelo contrário, o juiz deve dar respostas genuínas aos casos concretos, a partir de princípios. Assim, percebe-se que o autor busca afastar subjetivismos e niilismos, espécies de ativismo que ele repudia com vigor.

Respeitadas as variáveis de um ou outro modelo de Estado, Leal (2007) refere o surgimento de um Estado-Juiz mais comprometido com a manutenção da pacificação das relações sociais, o que demanda um comprometimento com a transformação estrutural das relações mantidas na sociedade. Como efeitos práticos desse comprometimento, o autor, em um primeiro momento, elenca um Judiciário que vai apoderar-se mais da matéria que circunda a independência dos poderes entre si e dos meios de controle do exercício destes poderes pelos mais variados órgãos da Administração Pública e do Legislativo. Em segundo plano, uma operação no âmbito preventivo das violações de direitos individuais e coletivos, por parte do Judiciário, dando maior eficiência à jurisdição como ambiente de defesa e promoção das regras formais dispostas pelo sistema jurídico como um todo.

O argumento substancialista é de que a democracia se estabelece não somente pelos procedimentos de participação e organização política, mas também por um composto de direitos fundamentais. Esta definição da democracia autoriza outorgar ao poder judiciário o papel primordial de resguardar tais direitos, caso

ameaçados ou lesados pelo processo político. O problema desse argumento é que, à luz das práticas democráticas, o debate político acaba por ser posto sob a obediência de um tribunal constitucional. Assim, a proposta procedimentalista visa superar esse imbróglio, deixando que discordâncias a respeito de valores substantivos sejam analisadas e julgadas pela representação popular no poder legislativo, ficando o tribunal constitucional com a função de fiscalizar e garantir o processo democrático (CONSANI, 2016).

Em um período de grandes debates acerca das crises da democracia, notadamente em torno da democracia representativa, uma apreciação das propostas substancialista e procedimentalista colabora para trazer à luz alguns pontos críticos da relação entre os poderes, chamando atenção para os efeitos negativos que podem advir para as práticas democráticas quando o poder judiciário passa a desempenhar funções intrinsecamente políticas como, por exemplo, o deslocamento de responsabilidades do poder legislativo para o poder judiciário e o afastamento da possibilidade de intervenção dos cidadãos em decisões de máxima relevância (CONSANI, 2016).

Após a segunda metade do século XX praticamente todas as sociedades democráticas ocidentais concretizaram uma estrutura político-jurídica na qual o poder judiciário, especialmente os tribunais constitucionais, avoca o encargo de realizar o controle de constitucionalidade das leis. Diversos temas verdadeiramente políticos passam a ser analisados dentro de tribunais constitucionais. No contexto jurídico-político brasileiro verifica-se a transferência de questões claramente políticas para o Supremo Tribunal Federal, como, por exemplo, temas controvertidos como o aborto de fetos anencéfalos, a pesquisa com células-tronco e o financiamento empresarial de campanhas eleitorais. Com bastante frequência, os impasses da democracia representativa levam a uma transferência de confiança dos cidadãos do legislativo representativo para o poder judiciário, sendo possível, dessa forma, até mesmo considerar que decisões mais justas talvez não sejam tomadas dentro do legislativo representativo (CONSANI, 2016).

Para Mello (2004), é fato que a salvaguarda dos direitos fundamentais depende de uma jurisdição ativa e capaz de desempenhar uma vigilância jurídica sobre o processo político de concretização da constituição. O autor refere que não é viável nem uma crença cega na democracia deliberativa, nem uma desconfiança total em relação à política. Dentro desta perspectiva, uma constituição democrática

estabelece limites e orientação ao processo político, sendo que o controle da obediência desses vetores é incumbência da jurisdição. Os bens e valores que preenchem o objeto dos princípios e direitos fundamentais norteiam, predeterminam e limitam o campo de decisão da democracia deliberativa. Contudo, sem a possibilidade do recurso à jurisdição constitucional, a pré-determinação e a limitação constitucionais do processo democrático seriam ineficientes.

Ugarte (2004) refere que a positivação dos direitos fundamentais conferiu um conteúdo substancial às constituições, que se difundiu em todo o espaço social, demandando maior regulamentação, resultando em uma maior judicialização. Para o autor, essa característica substancial outorgada às constituições desnatura a democracia participativa, e transforma-a em uma mera ferramenta formal desprovida de força efetiva, colaborando para o desinteresse político, para a desconfiança das instituições democráticas e para a sobrecarga do Judiciário.

Ainda, a indeterminação de conceitos normativos deslocou as decisões judiciais para um caminho subjetivista, que acarretou no ativismo judicial e, por conseguinte, gerou uma bola de neve que demanda mais normatização e acaba produzindo mais judicialização, o que acaba por causar tanto insegurança jurídica quanto fragilização das instituições políticas. O Judiciário tem sua função como aplicador da lei, inserido no interior desse processo democrático e, por este motivo, deve exercer, também, suas ferramentas de autocontrole, com o fito de evitar os excessos e não trazer prejuízos para o direito e para a própria democracia, pois o poder absoluto se apropria do estremecimento entre as funções e das fraquezas institucionais para levantar a descrença e promover o autoritarismo que é tão prejudicial à democracia (GARAPON, 1996).

Cabe destacar, então, a importância da promoção do diálogo entre as instâncias, elaborando caminhos que representem opções concebíveis ao desenvolvimento e ao fortalecimento da democracia. Nesta lógica, com o intuito de propulsar a consolidação da democracia, a Constituição Federal do Brasil desenhou um modelo democrático interessante, visto ter contemplado ferramentas para a conciliação das três vertentes democráticas. Dessa forma, pretende-se evidenciar que a implementação de todas elas deve ser harmoniosa, afim de dar conta da complexidade que permeia a sociedade moderna (ou pós-moderna).

2.2 A democracia brasileira: a complexidade das ferramentas democráticas enquanto forma de emancipação social e representatividade

A partir de um debate filosófico que visa elaborar maneiras adequadas de participação social, com o objetivo de fundamentar as tomadas de decisões políticas e a submissão de uma coletividade a tais decisões, nascem os modelos de democracia. Nesse sentido, a democracia é vista como um mecanismo político, ou seja, um tipo de organização institucional para chegar a uma decisão política. Além disso, atualmente, a preocupação nuclear não é esclarecer a fonte da autoridade, mas sim sua legitimidade, isto é, a conformidade das decisões que vinculam uma coletividade informada por interesses plurais (FRIEDRICH, 2016).

A democracia trouxe à tona uma certa preocupação, especialmente em razão dos desvios que os modelos tradicionais apresentaram, notadamente por terem sido empregados como meio de legitimar decisões, pelo uso da violência simbólica, que camuflaram pleitos e interesses de grupos hegemônicos, carentes de legitimidade. Nessa lógica, as sociedades pós-modernas demandam decisões políticas que melhor satisfaçam à diversidade de demandas heterogêneas (FRIEDRICH, 2016).

Ao contemplar instrumentos para a conciliação das três vertentes democráticas (democracia liberal, republicana e deliberativa) a Constituição Federal brasileira foi protagonista de um modelo democrático atraente. Como exemplo de ferramentas atreladas à democracia representativa, tem-se a regulamentação de eleições diretas para a designação de representantes através do voto; à democracia participativa, tem-se o referendo e o plebiscito; ao modelo deliberativo, tem-se os conselhos municipais de saúde (FRIEDRICH, 2016).

No preâmbulo da Constituição Federal há uma série de valores, assim como princípios listados no artigo 1º, como sendo os preceitos fundamentais, que demandam um alargamento da compreensão do conceito de democracia, bem como expande seu campo de atuação, visto que esta nova dimensão reclama comprometimento, vincula a seara da autonomia individual para com um espaço solidário, mais voltado à realização coletiva, um fiel comprometimento social. A relevância dos cidadãos está estampada nas funções da Constituição para a adequada aplicabilidade de seus princípios. Os cidadãos do Estado Democrático de Direito precisam seguir os mesmos valores principiológicos por meio da sua

participação ativa, enquanto o Estado democrático permite a legitimidade do poder (BITENCOURT, 2008).

Uma definição do Estado Social de Direito sugere, sobretudo, que os campos de autonomia individual e dos direitos fundamentais pressupõem a existência concreta de normas da democracia política, desde a livre eleição de uma assembleia que representa todos os indivíduos e a legitimação democrática de todos as estruturas de poder ao reconhecimento do pluralismo partidário, direito de oposição e princípio do revezamento democrático, bem como os direitos de participação política, sem discriminação de sexo, raça, idade, convicção ideológica ou religiosa e condição econômica, social e cultural (NOVAIS, 2006). Nessa perspectiva, tem-se que:

Cidadania pressupõe democracia, liberdade de manifestação, contestação, respeito ao indivíduo, à sua cultura e à sua vontade. Mas não só os modelos autoritários inibem a cidadania. Nas democracias, o assistencialismo, o paternalismo e a tutela do Estado, aceitos que são pela maioria das pessoas por comodismo, também não permitem o desenvolvimento de uma cidadania plena, porque cidadania plena não pode ser dada ou outorgada, só é alcançada pela participação, pela luta e pelo empenho dos próprios indivíduos interessados (GORCZEVSKI, 2005, p. 1286).

Fruto da constituinte eleita em 1985, responsável pela elaboração de uma nova Constituição Federal, a Constituição brasileira vigente foi promulgada após 21 anos de Ditadura Militar (1964-1985). Em razão deste longo período de regime autoritário que o Brasil perpassou, a nova Carta constitucional teve como tema nuclear a construção de um modelo democrático consistente, complexo e organizado na soberania popular, concebendo, assim, vários espaços de participação e deliberação pública (FRIEDRICH, 2016).

A Constituição Federal brasileira não ficou muito afastada do modelo representativo, pois destinou um importante espaço para o voto ao dispor, em seu artigo 14, que “a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto² e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei”. Assim, atualmente, vige no país o sufrágio universal, que dá a todos os brasileiros maiores de 18 anos o dever e o direito de votarem, sendo opcional o voto para os analfabetos, os maiores de setenta anos, os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos (FRIEDRICH, 2016).

² Por voto direto entende-se que ou o eleitor vota pessoalmente ou ninguém pode fazê-lo por ele.

Porém, é importante ressaltar que, além do voto, a Constituição brasileira combina mecanismos deliberativos e participativos. Como exemplo destes, tem-se o artigo 194, que disciplina a gestão da Seguridade Social, e em seguida, atribui a competência para organizar a seguridade ao Poder Público, contando, no entanto, com a participação das mais variadas esferas da sociedade civil, o que se conclui pelo inciso VII do mesmo artigo:

A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. [...] VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados. (BRASIL, 1988).

O direito social à saúde pode ser visto como outro exemplo. No artigo 198, o constituinte antevê que a administração desse serviço público seja descentralizada e que tenha a participação da comunidade. Os Conselhos Municipais de Saúde (CMS), instaurados nos municípios para a tomada de decisão referente à gestão da saúde pública, são os meios para a materialização desse valor. Também seguindo o princípio democrático e deliberativo, tem-se a gestão do serviço público de educação, conforme depreende-se da análise do artigo 206, que dispõe: “O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: [...] VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;” (FRIEDRICH, 2016).

O plebiscito, o referendo e a iniciativa popular podem ser citados como ferramentas de participação direta, previstas no artigo 14 da Constituição Federal. Para as leis de iniciativa popular, imprescindível que haja 1% do eleitorado, além da adesão de 0,3% do eleitorado de, no mínimo, cinco estados da federação.

Como exemplos de leis que decorreram de iniciativa popular pode-se citar quatro casos: a Lei 8.930/1994, fruto da mobilização da sociedade após Daniella Perez, atriz e filha da autora Gloria Perez, ter sido bruscamente assassinada por um colega que trabalhava com ela em uma novela; a Lei 9.840/1999, que objetiva o combate à compra de votos; a Lei 11.124/2005, que criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social; e a Lei Complementar 135/2010, conhecida como a Lei da Ficha Limpa, ação do Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE), que torna inelegíveis para cargos eletivos cidadãos que tenham praticado algum crime de natureza eleitoral ou alguma outra infração conexa ao seu mandato (FRIEDRICH, 2016).

No que diz respeito ao plebiscito, o Brasil, em 1993, teve em âmbito nacional o escrutínio para a escolha da forma e do sistema de governo do país, ganhando o Presidencialismo e a República. Esse processo ocorreu por prescrição da Constituição Federal de 1988. Sobre o referendo, foi realizado no Brasil um em 2005, quando, em escala nacional, os eleitores foram às urnas opinar acerca do Estatuto do Desarmamento, que vedava a comercialização de armas e munições no País. A população votou contra o Estatuto mencionado (FRIEDRICH, 2016).

É manifesto que a eleição, na qual o cidadão cumpre seu direito ao voto para a escolha de seus representantes, é o mecanismo de maior incidência e alcance. Apesar disso, importante notar que a democracia participativa e deliberativa não foram desprezadas, mas compreendem uma atmosfera muito restrita. Desse modo, ainda hoje, no Brasil, até pelos escassos exemplos, observa-se o predomínio do modelo representativo, sustentado pela corrente liberal. Contudo, por meio desses exemplos, percebe-se a preocupação do constituinte em equilibrar mecanismos dos três modelos de democracia (FRIEDRICH, 2016).

As teorias democráticas protegem bens jurídicos distintos: a teoria liberal, a liberdade e a autonomia individual, valorizando o sistema representativo através do exercício do voto; a teoria republicana/participativa, a autonomia coletiva, apegando-se à participação direta dos cidadãos como meio de alcançar o bem comum; e a deliberativa pretende agregar ambos campos de autonomia, primando pelo procedimento deliberativo, que, ao observar os postulados ideal de fala, permite a integração social, socialização e entendimento (FRIEDRICH, 2016).

De modo geral, na democracia liberal, as liberdades e a autonomia individual aparecem como cerne de preocupação, sendo a participação um mecanismo para fazer o Estado respeitar esta esfera de autonomia individual e garantir que o exercício da liberdade individual não interfira na liberdade alheia. O modelo liberal vê na autonomia individual um valor maior, por isso a regra é a não interferência do Estado, no âmbito de sua autodeterminação (FRIEDRICH, 2016).

Para Habermas (2007), a democracia liberal vê os cidadãos como portadores de direitos subjetivos que os protegem tanto do próprio Estado como dos demais indivíduos. O nível de cidadania é medido pelo rol de direitos individuais que o cidadão tem frente ao Estado e aos demais cidadãos. Para o autor, os direitos políticos são ferramentas à disposição do cidadão para conduzir a ação Estatal pelos seus interesses. Resulta desta postura o direito ao voto, um dos direitos

políticos por excelência, que possibilita tornar visíveis as opiniões dos cidadãos, por meio de uma ação individual e autônoma.

No modelo republicano/participativo, os cidadãos percebem-se como integrantes de uma comunidade política, engajados a uma vontade popular comum. O processo de decisão democrática se torna um processo dialógico que visa o consenso sobre valores históricos e culturais da comunidade a qual pertence, isto é, a missão democrática é identificar a vontade geral. Neste modelo democrático, o cidadão, em razão de ser detentor de direitos positivos de participação e de comunicação política, se torna responsável perante a comunidade em que está inserido (HABERMAS, 2007).

A democracia deliberativa, por sua vez, consiste em certificar que as decisões políticas sejam tomadas a partir do debate público como critério de legitimidade. De certa maneira, transmite à sociedade o controle das escolhas políticas, que passarão por um vasto debate público que resultará numa decisão. O procedimento fornece legitimidade às decisões, independentemente dos valores substanciais que escolherão. A soberania popular, na perspectiva democrática deliberativa habermasiana, poderá ser um poder originador de canais de comunicação, se houver a institucionalização de práticas democráticas que aproximem o gestor público da sociedade civil (HABERMAS, 2007).

O que se percebe, pois, é que a Constituição Federal de 1988 pressagia ferramentas dos três modelos de democracia. No entanto, observa-se que a representação, por meio do voto periódico, ainda prepondera. Esta conclusão confirma a debilidade da democracia brasileira que, por ora, não concretizou de forma igual a deliberação, a participação direta e a representação. Não sendo isso o suficiente, o quadro piora diante dos reiterados rompimentos do pacto democrático instituído pelo legislativo, que almeja a cassação do Presidente da República. Tais acontecimentos fragilizam a democracia brasileira e geram um sentimento de suspeita com as instituições democráticas, notadamente com a representação, que continua dominando sobre os demais mecanismos democráticos (FRIEDRICH, 2016).

Nesse sentido, levando em consideração os três modelos de democracia, entende-se que a implementação de todos eles deve ser harmoniosa, sendo que nenhum, sozinho, pode dar conta da complexidade que permeia a sociedade moderna (ou pós-moderna). A eleição de representantes por meio do voto é

relevante, pois os estados brasileiros são territorialmente vastos, e devido à pluralidade étnica existente, seria consideravelmente difícil que todas as decisões fossem submetidas à deliberação ou que houvesse a participação direta de toda população. Contudo, assuntos ligados à temas morais são muito bem tratados pelo modelo deliberativo, a fim de que sejam melhor aceitas as decisões e aconteça a pacificação social. A participação direta na tomada de decisão, em grupos menores, promove o civismo entre os cidadãos (FRIEDRICH, 2016).

Dessa forma, para bem funcionar, a democracia apresenta-se como uma complexa engrenagem que deve agrupar mecanismos deliberativos (modelo deliberativo), participativos (modelo republicano ou participativo) e representativos (modelo liberal).

Superada esta questão, importa verificar que, frente à realidade de um Estado Democrático de Direito, a separação de poderes ganhou uma nova função. É preciso levar em consideração que, pensar em separação de poderes, hoje, demanda considerar, essencialmente, dois fenômenos: a instituição e as transformações paradigmáticas principiadas com as Constituições do pós-guerra, assumindo, efetivamente, o semblante de um Estado Democrático de Direito; e a imperiosidade de materialização dos direitos fundamentais, notadamente em países como o Brasil, de modernidade tardia, onde a igualdade social ainda parece uma fantasia (BITENCOURT, 2008).

Percebe-se, então, que uma releitura dos conceitos tradicionais de independência e harmonia se torna necessária para que a doutrina da separação de poderes seja mais um pilar na edificação de uma Jurisdição Constitucional democrática, aberta, garantidora e concretizadora dos direitos eleitos pela soberania popular como fundamentais à construção de um Estado Democrático (BITENCOURT, 2008).

Portanto, imprescindível a análise do significado do princípio da separação de poderes na Carta de 1988, de modo a compreender o contexto em que o mesmo está inserido, bem como a que elementos o mesmo deve servir, enquanto ferramenta de garantia e de concretização do próprio Estado Democrático de Direito.

2.3 Separação dos poderes: o texto constitucional brasileiro como paradigma

No que toca à separação de poderes, Montesquieu deixou um grande legado ao alocar as três diferentes funções, Legislativa, Executiva e Judiciária, poderes esses tidos como harmônicos entre si, independentes e providos de mecanismos de controle recíproco que permitem evitar abusos e poderes absolutos. O autor inicia o Capítulo VI do livro XI da seguinte maneira: “Em cada Estado há três espécies de poderes: o Legislativo; o Executivo das coisas que dependem do Direito das Gentes; e o Executivo das que dependem do Direito Civil” (MONTESQUIEU, 2008, p. 168-169).

Seguindo, o autor aborda as respectivas funções desses três poderes, situando a figura do Poder Judiciário de forma independente das demais:

Pelo primeiro, o Príncipe ou o Magistrado faz leis para algum tempo ou para sempre, e corrige ou ab-roga as que estão feitas. Pelo segundo, ele faz a paz ou a guerra, envia ou recebe embaixadas, estabelece a segurança, previne as invasões. Pelo terceiro, pune os crimes, ou julga as demandas dos particulares. A este último chamar-se-á Poder de Julgar; e ao anterior, simplesmente Poder Executivo do Estado (MONTESQUIEU, 2008, p. 169).

A liberdade política de um cidadão é aquela tranquilidade de espírito que provém da certeza que cada um tem da sua segurança, de modo que para alcançar essa liberdade, carece que o Governo seja tal que cada cidadão não tema outro. Nessa linha, o autor refere que quando, na mesma pessoa ou no mesmo corpo de Magistratura, o Poder Legislativo é reunido ao Executivo, não há liberdade. No mesmo sentido, também não haverá liberdade se o Poder de Julgar não estiver apartado do Legislativo e do Executivo, eis que, junto ao Legislativo, o poder sobre a vida e a liberdade dos cidadãos seria arbitrário, uma vez que o Juiz seria Legislador. Junto ao Executivo, o Juiz poderia ter a força de um opressor. Nessa perspectiva, tudo estaria perdido se um mesmo homem exercesse estes três poderes, quais sejam, o de fazer as leis; o de executar as resoluções públicas e o de julgar os crimes ou as demandas dos particulares (MONTESQUIEU, 2008).

Válidos os dizeres de Ferrajoli no que diz respeito à separação de poderes:

[...] en el uso clásico del modelo de Montesquieu la división se refería a tres poderes: el Legislativo, el ejecutivo y el judicial; en el modelo de Locke se refería simplemente a dos poderes, el legislativo y el Ejecutivo. Se trata de modelos elaborados hace tres siglos con referencia a arreglos institucional es incomparablemente más simples que los de las actuales democracias constitucionales: en ese entonces las funciones del Estado eran poco más que la función penal y el mantenimiento del orden público al interior y la defensa militar al exterior. Respecto a estos arreglos la función principal de

la división de poderes era la de diferenciar a los poderes del Estado, de tal manera que uno fuera el freno y el límite del otro; en particular, se trataba de garantizar la separación e independencia del poder monárquico de otra forma absoluto, de la función legislativa y de la función judicial (FERRAJOLI, 2008, p. 339).

Na formulação de Montesquieu, o Poder Judiciário deveria ser exercido por pessoas tiradas do seio do povo, formando um tribunal a durar o quanto demandar a necessidade, sendo exercido de forma não permanente, por curtos períodos, conforme a estipulação em lei. Ao Poder Legislativo caberia a expressão da vontade geral do povo, através do sistema representativo e, ao Poder Executivo, caberia a execução dessa vontade geral. Estes dois poderes poderiam ser entregues a corpos permanentes porque não se desempenham sobre nenhum particular, sendo um deles apenas a vontade geral do Estado, e o outro, a execução dessa vontade geral (MONTESQUIEU, 2008).

Na Constituição Federal de 1988, encontra-se a previsão e o funcionamento dos três Poderes: Legislativo, Executivo, e Judiciário. No entanto, “hoje, mesmo os mais legalistas e os partidários de uma clara separação de poderes reconhecem que esse princípio não pode ser mais compreendido como queria Montesquieu” (ADEODATO, 2009, p. 28). Historicamente, indica um dos pilares na origem do Estado Democrático de Direito no Ocidente e nasce no contexto do constitucionalismo liberal do século XVIII, o primeiro movimento constitucionalista, com sua defesa dos direitos fundamentais de primeira dimensão e sua crença na “mão invisível” do mercado. De acordo com esse princípio da separação de poderes, é função do judiciário aplicar contenciosamente a lei, ligando a norma geral posta pelo legislativo ou executivo e o caso individualizado, com a devida neutralidade ética e domínio técnico diante do direito (ADEODATO, 2009).

A maioria dos Estados democráticos estabelece um modelo de separação de Poderes, onde as funções estatais de legislar, administrar e julgar são conferidas a órgãos distintos, especializados e independentes, quais sejam, Legislativo, Executivo e Judiciário. Dessa forma, os três poderes desempenham um controle recíproco sobre as ações de cada um, evitando o surgimento de instâncias supremas, capazes de proporcionar riscos para a democracia e para os direitos fundamentais (BARROSO, 2012). Percebe-se, dessa forma:

[...] que a lógica de uma separação de poderes estática, em que a atuação de um Poder sempre interfira em grande medida na de outro, deve ser

revista, de forma a equilibrar as relações entre estes e fazer com que as decisões possuam um maior embasamento e uma discussão que leve a maior concretização dos postulados constitucionais (LEAL; MORAES, 2016).

Os Poderes, apesar de serem independentes, devem ser harmônicos entre si, o que acaba por acarretar um sistema de controle recíproco, impedindo o aniquilamento de qualquer dos Poderes pelos demais. A separação de Poderes é um dos conceitos-chave do constitucionalismo moderno, estando na origem da liberdade individual e dos demais direitos fundamentais (BARROSO, 2015). Assim, o cerne do princípio da separação de Poderes pode ser descrito nos seguintes termos: as funções estatais devem ser fracionadas e atribuídas a órgãos distintos, devendo existir mecanismos de controle recíproco entre eles, no intuito de proteger as pessoas contra o abuso potencial de um poder absoluto (AMARAL JÚNIOR, 2011).

No Brasil, como forma de realizar a divisão de funções entre órgãos diversos, bem como haver os mecanismos de fiscalização recíproco, tem-se a especialização funcional, que inclui a titularidade, por cada Poder, de determinadas competências privativas, e a necessidade de independência orgânica de cada um dos Poderes em face dos demais (BARROSO, 2015). Assim:

Ora, é para possibilitar e garantir situações inevitavelmente conflitantes que o Estado Democrático de Direito pressupõe um sistema de equilíbrio entre três poderes soberanos, tal como está previsto, logo a seguir, no Art. 2º da Carta Magna, sendo essa uma das garantias básicas do princípio de legalidade. Por mais que se queira criticar a teoria da divisão dos poderes, que vem sendo constantemente revista desde Locke e Montesquieu até nossos dias, ainda não se encontrou solução melhor para o destino da democracia, desde que se fale, com mais acerto, em distinção dos poderes, concebidos de maneira complementar e harmônica numa unidade fundada nos objetivos comuns da Nação a serviço dos quais foram constituídos (REALE, 2005, p. 11).

Na história constitucional brasileira observa-se muitas lutas no sentido de conceder e limitar atribuições dos agentes públicos, com o objetivo de ofertar circunstâncias adequadas à cooperação entre os poderes constituídos. Via de regra, sob o ponto de vista normativo, tocaria ao Legislativo elaborar as leis e atos normativos vinculantes, ao Executivo o gerenciamento dos negócios públicos e ao Judiciário a apreciação do direito e aplicação de penalidades aos violadores da lei. Entretanto, esta perspectiva não destaca a importância do desempenho de atribuições atípicas por cada um dos poderes, especialmente no que toca à possibilidade de existência concreta de *checks and balances* a ação pública,

procedimentos que oportunizam o equilíbrio e a colaboração entre os poderes (ALVES; PAIVA, 2017). Sendo assim:

[...] a separação de Poderes, enquanto princípio que é, deve ser encarada em uma perspectiva que permita a ponderação entre as competências, fugindo-se da noção de funções estáticas, adequando cada atuação diante do caso concreto, dos direitos em análise e da qualidade e elementos apresentados pelas decisões envolvidas (LEAL; MORAES, 2016, p. 49).

Dessa forma, ao serem envolvidos por grupos e indivíduos distintos, com interesses distintos, os poderes, que disporiam de capacidade de limitarem-se reciprocamente, de conterem e equilibrarem as condutas uns dos outros, teriam habilidade para gerar um governo controlado, que, através dos mecanismos de *checks and balances*, guiariam o desempenho do poder pelo interesse público, e não pelas predileções particulares dos ocupantes do poder. Melhor dizendo, o que está no centro da teoria da separação de poderes é a habilidade de apresentarem oposições mutuamente, mas sem impedir o exercício do poder, ou seja, sem incapacitar o poder de tomar quaisquer resoluções (ARAUJO, 2012).

O princípio democrático fez ascender o fundamento que atribui uma nova leitura dos elementos do Estado de Direito, a iniciar pela própria separação de poderes tradicionalmente conhecida, que, apesar de ter sua existência ligada à ideia de democracia, seu rigor não ampara às demandas complexas da sociedade contemporânea, a qual, em prol do cumprimento de seus propósitos, força a uma maior interferência, flexibilização e colaboração em nome dessa escolha de Estado (BITENCOURT, 2008).

Então, com a realidade dos Estados Democráticos, a separação de poderes obtém novos delineamentos. O ofício de se garantir a democracia é fundamental ao entendimento que, do mesmo modo que no Estado liberal, a separação de poderes chega para ser um mecanismo de salvaguarda dos direitos fundamentais (àquela época bem presentes a liberdade e a propriedade). Atualmente, em nome dessa mesma concretização, mas primando por direitos como igualdade material, dignidade da pessoa humana e justiça social, o contrário figura-se substancial. Dessa forma, para poder efetivar-se os direitos fundamentais, imprescindível que se flexibilize a teoria, no intuito de se obter máxima promoção a esses direitos consagrados (BITENCOURT, 2008). Nesse sentido:

La dogmática jurídica, al ocuparse de la actividad de control, otorga más atención a su potencialidad controladora (dimensión límite) como si la acción estatal representara un constante peligro para la sociedad. Sobre esta perspectiva, se dejan de lado las posibilidades de promoción del control en tanto principio constitucional democrático en consonancia con los derechos fundamentales. Un nuevo paradigma propone *aggiornar* esta visión simplista y reduccionista de mera limitación del poder con el análisis de las reales posibilidades que un control abierto a la participación de los ciudadanos y de las organizaciones sociales puede ofrecer con miras de la concretización de los derechos y garantías contenidos en los textos constitucionales. En referencia a este punto, la propia teoría de la separación de poderes debería ser reciclada en la forma en que es percibida para pasar a incorporar una relación de colaboración entre los poderes (no de controladores) a los fines de la realización de los mandatos del texto constitucional (FRIEDRICH; LEAL, 2015, p. 179).

Assim, hodiernamente, em virtude do princípio democrático, não é mais crível a balança dos poderes, tal como pensada por Montesquieu, pois, além de compelir os representantes a considerar, de modo direto, o desejo do povo na tomada de sua decisão, ainda comprime esta representação do poder democrático, uma vez que está cabalmente atrelada à concretização dos direitos fundamentais. Mais do que supervisionar sua tomada de decisões, os órgãos de poder devem ter seus cuidados voltados tanto ao tipo de representação, quanto à realização das aspirações populares. O próprio controle ganha novos contornos, tendo em vista que a clareza quanto a sua limitação de cada órgão de poder fica rigorosamente vinculada aos direitos fundamentais (BITENCOURT, 2008).

La actuación del Estado (tanto del Legislativo como del Ejecutivo) está limitada por la Constitución Federal que contempla un modelo de gestión pública ideal, direccionado por la moralidad, por la eficiencia, por la legalidad, por la publicidad y por la ampliación de los espacios de participación social, entre otras exigencias. En este orden de ideas, no se admite que los medios escogidos por los poderes políticos se alejen de estos valores, a pesar de que los fines se encaminen a su realización. [...]. La actividad de control precisa estar en sintonía con el paradigma constitucional inaugurado en Brasil y en buena parte del mundo. Del principio democrático deriva el hecho de que los ciudadanos puedan y deban controlar el ejercicio del poder, buscando, a través del control que ejercen, la implementación y revisión del contenido axiológico previsto en la Constitución. Bajo esta perspectiva, las constituciones pasan a ocupar un espacio de delimitación de las prioridades establecidas por una comunidad, en un espacio y tiempo determinados, que actúa comunicativamente a los fines de establecer un entendimiento. (FRIEDRICH; LEAL, 2015, p. 182).

Indispensável, então, que exista uma releitura dos conceitos de independência e de harmonia atrelados à teoria da separação de poderes, uma vez que os mesmos devem ser tidos como um meio de complementação funcional, na

hipótese de falha, por parte de um dos poderes, na realização dos direitos fundamentais. No constitucionalismo contemporâneo deve-se cogitar mais uma cooperação entre poderes, indivíduos e sociedade como um todo, buscando-se pelos ideais democráticos, pela estruturação de uma sociedade justa e igualitária, que se volte ao respeito e à promoção da dignidade da pessoa humana, enquanto valor principiador do Estado Democrático de Direito (BITENCOURT, 2008).

As críticas direcionadas à concepção racionalista e liberal da tripartição dos poderes, cuja observância restou ainda mais dificultosa com as mudanças na configuração política e econômica da organização estatal, levaram o constitucionalismo contemporâneo a executar uma releitura da doutrina da separação de poderes. Essa releitura vem no sentido de compreender que a proposta de Montesquieu abrange, também, um sentido positivo na atuação política em defesa da liberdade e exercício de direitos pelos cidadãos. E é sobre a materialização desses direitos que o constitucionalismo contemporâneo transfere as suas atenções (CARVALHO, 2009). Nessa perspectiva:

A constitucionalística mais recente salienta que o princípio da separação de poderes transporta duas dimensões complementares: (1) a separação como divisão, controlo e limite do poder – dimensão negativa; (2) a separação como constitucionalização, ordenação e organização do poder do Estado tendente a decisões funcionalmente eficazes e materialmente justas (dimensão positiva).[...] O princípio da separação na qualidade de princípio positivo assegura uma justa e adequada ordenação das funções do estado e, conseqüentemente, intervém como esquema relacional de competências, tarefas, funções e responsabilidades dos órgãos constitucionais de soberania. Nesta perspectiva, separação ou divisão de poderes significa responsabilidade pelo exercício de um poder (CANOTILHO, 2004. p. 250).

O desafio político-institucional aparente é fazer com que os princípios acima referidos sejam observados de forma sincrônica, impedindo-se a hipertrofia de uma das funções em detrimento das demais (CARVALHO, 2009).

Uma constituição democrática, como é a brasileira, leva a materialização dos direitos fundamentais e dos princípios previstos no texto maior preferencialmente às instituições democráticas do conjunto jurídico-político. Precisamente pela legitimidade moral e política e pela essência epistêmica dos órgãos e processos de deliberação democrática, o reconhecimento e a aceção do conteúdo e da amplitude dos direitos fundamentais e dos princípios constitucionais no âmbito legal pertence, antes de tudo, aos órgãos de representação da soberania popular. À vista disso, não são apenas os conceitos-chaves da separação dos poderes e da distribuição de

competências que justificam a liberdade de conformação legislativa, mas a própria ideia de democracia deliberativa que provém do princípio republicano (MELLO, 2004).

O legislador detém liberdade para materializar as regras constitucionais, precisando seus conteúdos e fixando seus limites, uma vez que é nos parlamentos que deve acontecer a participação integral das pessoas nos processos de deliberação pública das demandas políticas de interesse da comunidade, e é através daí que se extraem regras legitimadas pela ética discursiva e pelo valor epistêmico que se presumem qualidades desses processos. Em razão disso, as posturas do Poder Judiciário de uma constituição republicana devem ser deferentes em relação aos órgãos e processos de representação da soberania popular: uma postura de respeito judicial aos julgamentos dos órgãos de direção política do Estado; e uma postura de garantia e revigoração judicial do regime democrático (MELLO, 2004). Ocorre que:

[...] a separação dos poderes, em sua concepção original idealizada por Montesquieu como um sistema de freios e contrapesos, não pode ser utilizada como argumento para justificar uma restrição da atuação da jurisdição constitucional neste sentido, uma vez que, a democracia pressupõe, antes, uma atividade consorciada entre os poderes, sendo cada um deles – isoladamente e em conjunto, dentro de suas especificidades – responsável pela consolidação dos conteúdos e dos valores constitucionais e, em última instância, pela realização da democracia em si. Diante de tal quadro, a questão que se coloca, então, não é, portanto, a de “quanta” jurisdição, mas sim a de “como” ela deve operar para assegurar a sua legitimidade, tendo-se presentes, sempre, a ampliação e a potencialização desta última (LEAL, 2007, p. 210).

Nesse contexto, busca-se a inclusão da jurisdição constitucional numa alçada radicalmente democrática, compreendida como *locus* privilegiado do desempenho de uma cidadania concreta e efetiva, de modo que o que se vislumbra não é uma delimitação de seu exercício em nome da democracia, mas sim o seu agrupamento a um modelo democrático mais abrangente, que ocasione a ampliação e a consolidação do mesmo. A partir do instante em que a jurisdição logra êxito em colocar-se, em uma acepção aberta, como um recinto plural e participativo, cai por terra, por sua vez, a alegação que procura justificar a sua limitação a certos aspectos formais, defendendo maior legitimidade (representativa) do Poder Legislativo nesta relação (LEAL, 2007).

Visto isso, percebe-se a existência de uma releitura de conceitos como independência e harmonia, para que, por meio do engajamento mútuo dos poderes instituídos, somado à participação popular no desempenho de uma cidadania plena e de aperfeiçoamento democrático, tenha-se a possibilidade da materialização dos anseios populares previstos no texto constitucional. No entanto, não há como os direitos fundamentais ficaram inertes até o devido aperfeiçoamento desses institutos, cabendo tal tarefa, sim, à jurisdição constitucional, enquanto guardiã da Constituição, pois o respeito a estes preceitos é substancial ao Estado Democrático, mesmo que acarrete uma releitura da própria separação de poderes (BITENCOURT, 2008).

3 AS MUTAÇÕES DO SISTEMA DE GOVERNO NORTEAMERICANO: O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO

O termo presidencialismo de coalizão foi usado, pela primeira vez, em um artigo acadêmico escrito pelo cientista político Sérgio Abranches (1988), autor a quem se atribui a criação do mesmo. Ele revela a realidade de um país presidencialista em que a fragmentação do poder parlamentar entre vários partidos impõe ao Executivo uma conduta que costuma ser mais relacionada ao parlamentarismo. No contexto institucional brasileiro, imprescindível que o chefe do Poder Executivo forme uma ampla maioria para governar, que, com frequência, é oposição ao programa do partido no poder, difusa do ponto de vista ideológico e problemática no dia a dia, em consequência do potencial conflitivo trazido por uma coalizão composta por forças políticas muito distintas e que, com regularidade, travam forte competição interna.

Esse regime de governabilidade traz como principal eixo de impacto a relação travada entre o Legislativo e o Executivo. Tem-se uma presidência com amplos poderes, mas que depende de uma aliança entre partidos rivais para governar. Isto porque é difícil imaginar que um Presidente se eleja e seu partido faça a maioria no

Congresso. Para enfrentar a sua agenda, então, todo Presidente tem que governar com uma coalizão multipartidária. Este é o presidencialismo de coalizão. Um arranjo complexo, que dificulta decisões rápidas e pode afetar a estabilidade política.

Nesse contexto, revela-se a importância de compreender o funcionamento dos sistemas de governo e como se dá a relação entre os poderes, para, após, analisar de que modo chegou-se ao presidencialismo de coalizão brasileiro e, então, verificar os elementos institucionais que o caracterizam.

3.1 Os sistemas de governo e a relação entre os poderes: o parlamentarismo, o presidencialismo e os sistemas híbridos

Sobressaem, no mundo contemporâneo, dois moldes de organização institucional dos poderes, classificando-se, em um primeiro instante, os países em presidencialistas ou parlamentaristas.

No presidencialismo, tanto o chefe³ do Executivo como os membros do Poder Legislativo são eleitos por sufrágios populares específicos. Ou seja, os países presidencialistas são aqueles em que o Executivo e o Legislativo dispõem de mecanismos de composição autônomas entre si. Por sua vez, nos países parlamentaristas, a governança é composta pelo (e a partir do) parlamento por meio de um partido ou uma coalizão de partidos, com a aprovação pela maioria da assembleia. Dito de outra maneira, os países presidencialistas são aqueles em que o Executivo e o Legislativo detêm um procedimento de formação interdependente (ARAUJO, 2012).

Nos sistemas presidencialistas, os mandatos do chefe do Executivo e dos congressistas é estipulado antecipadamente, não podendo ser o Presidente destituído pelo parlamento, exceto no caso de *impeachment*, que está atrelado à irregularidades praticadas no mandato, e não com simples falta de apoio parlamentar. Da mesma forma, o parlamento não pode ser desfeito pelo chefe do Executivo. Além disso, o quadro de governo, que toma os postos do Executivo, são designados e nomeados pelo Presidente, e são responsáveis perante ele, não ante ao Legislativo, podendo ser trocados pelo chefe do Executivo (ARAUJO, 2012).

³ O Chefe de Estado pode ser visto como o representante público mais proeminente de um Estado-nação. Por sua vez, o Chefe de Governo é a figura principal da política do país e o principal articulador dos anseios da população. No presidencialismo clássico, ambos concentram-se na mesma pessoa, ou seja, os cargos estão totalmente ligados e concentrados em um único sujeito.

O que o Executivo propõe ao Legislativo é, geralmente, aprovado. E, por determinação, as matérias só podem ser autorizadas se contam com o patrocínio da maioria parlamentar. Importante investigar o comportamento da maioria, isto é, saber como o Executivo obtém apoio para suas propostas. O governo brasileiro tem bons feitos na arena legislativa pois conta com o apoio consistente de uma coalizão partidária. Deputados filiados aos partidos que integram a coalizão de apoio ao Presidente seguem a orientação de voto do líder do governo. O que deveras importa não é a grandiosidade da disciplina, mas a previsibilidade, ou seja, se líderes têm como antever os resultados, se são capazes de assegurar vitórias contando somente com suas bancadas. E isso acontece no Brasil. O plenário é bastante previsível (LIMONGI, 2006).

No presidencialismo, o governo controla a produção legislativa e esse controle é consequência do diálogo entre poder de agenda e apoio da maioria. Maioria aglomerada por uma coalizão partidária pura e simples. Nada muito distinto do que ocorre nos governos parlamentaristas. Nesse interim, defende Limongi (2006), não há sustentação para tratar o sistema político brasileiro como individual, tampouco para dizer que se estaria à frente de uma democracia com severos problemas, ameaçada por alguma patologia causada seja pela separação de poderes, seja pela debilidade de seus partidos. Mesmo assim, ainda há suspeita e interpretação negativa. O autor enfatiza que ainda há grande dificuldade em considerar a democracia brasileira “normal” e afirma que o sistema político brasileiro não pode ser igualado às demais democracias.

Passando para a análise do sistema parlamentarista, poucos dados são suficientes para indicar os governos parlamentaristas contemporâneos, servindo dois parâmetros bastante simples para assinalar características substanciais do modo como operam, quais sejam, a taxa de sucesso das iniciativas do Executivo, consideradas aqui como a parcela do que é aprovado sobre o total submetido por este poder, e a taxa de dominância sobre a produção legal, o simples fracionamento das leis cujas propostas se deve ao Executivo pelo conjunto de leis aprovadas no período (LIMONGI, 2006).

Segundo, Limongi (2006) estabelece que o acréscimo necessário para o entendimento das taxas de sucesso e dominância do Executivo em governos parlamentaristas é a presença da disciplina partidária, tendo em vista que se toma como incontestável e indiscutível para a maior parte dos governos parlamentaristas,

o que acaba por revelar a estrutura dos governos parlamentaristas, ou seja, os pilares sobre os quais seu funcionamento repousa: supremacia do Executivo amparada por sólido apoio partidário.

Nos sistemas parlamentaristas, os mandatos do primeiro ministro e dos parlamentares são versáteis, não havendo um período mínimo, mas sim um período máximo de duração sem a obrigação de novas eleições, tendo chances de o primeiro ministro⁴ ser destituído pelo parlamento ou de o parlamento ser desfeito pelo primeiro ministro, com o respectivo adiamento das eleições parlamentares. Nesse contexto, nos sistemas parlamentaristas, uma gestão permanece enquanto subsistir confiança e apoio mútuos entre Executivo e Legislativo, senão, o governo será destituído (ARAUJO, 2012).

In parliamentarianism, there is a tendency to homogeneity between the Executive and Legislative Powers, once the nomination of the Prime Minister is decided inside the Parliament, it is, in a straight trustworthy relationship between these powers. In that way it is hoped that, in Parliamentarianism, the Legislative defines the Prime Minister through a process that leads to a “relatively steady political commitment”, in which the governability is presupposed by the own process of choosing of Chief of Executive. Differently, in Presidentialism, both the Parliament and the Chief of Executive are elected by the people, making possible that the political position of the Chief of Executive to be diverse of the majority of the Parliament, once they are automatically elected (CRUZ; ALMEIDA, 2018, p. 105)⁵.

Em virtude desses desenhos institucionais, percebe-se que o presidencialismo se configura pela chance de que o Poder Executivo (o Presidente) não desfrute do apoio do parlamento, situação especialmente relevante nos sistemas multipartidários, onde há grande probabilidade de que o partido do Presidente não possua a maioria dos parlamentares. Nesse aspecto, sabido é que o sistema político brasileiro é presidencialista. Ademais, por ser um sistema

⁴ O sistema parlamentarista pode ser adotado tanto em monarquias como em repúblicas. Neste modelo, o cargo de chefe de Governo é ocupado por um *chanceler* ou Primeiro-Ministro, que é designado pelo chefe de Estado, por voto de confiança.

⁵ No parlamentarismo, há uma tendência à homogeneidade entre Poderes Executivo e Legislativo, uma vez que a nomeação do Primeiro Ministro é decidida dentro do Parlamento, tornando-se uma espécie de relação de confiança entre esses poderes. Dessa forma, espera-se que, no Parlamentarismo, o Legislativo defina o Primeiro Ministro por meio de um processo que leve a um “compromisso político relativamente estável”, no qual a governabilidade é pressuposta pelo próprio processo de escolha do Chefe de Executivo. Diferentemente, no Presidencialismo, tanto o Parlamento como o Chefe do Executivo são eleitos pelo povo, possibilitando que a posição política do Chefe do Executivo seja diversa da maioria do Parlamento, uma vez que são automaticamente eleitos (Tradução livre).

multipartidário⁶, possui elevadas chances de que o partido do chefe do Executivo não detenha sozinho a maioria dos parlamentares. Desse modo, cabe ao Presidente transacionar com o Congresso o suporte a seus projetos de governo (ARAÚJO, 2012).

Quanto às objeções relativas à forma de governo, tem-se que sua essência toma o seguinte formato: o triunfo e o domínio do Executivo seriam características normais ante o parlamentarismo; sob o presidencialismo, seriam sintomas de aberrações, de uma evidente deturpação do princípio da separação dos poderes, posto que a função de legislar deveria competir ao Legislativo, e a função de executá-las caberia ao poder. Assim, estando o Executivo na função de principal legislador, estar-se-ia diante de uma usurpação do Poder Legislativo pelo Poder Executivo (LIMONGI, 2006).

Percebe-se que os poderes e o comportamento do Executivo frente ao Legislativo variam significativamente em regimes presidencialistas e parlamentaristas. Como ponto central na literatura institucional tem-se a função do Poder Executivo nos sistemas políticos democráticos, notadamente em razão de sua força e relação com o Poder Legislativo. Nessa esteira, temas como a separação dos poderes, a força do Executivo frente ao Legislativo e sua capacidade de governo se tornaram frequentes (BATISTA, 2016).

Victor (2015) destaca as duas principais distinções entre presidencialismo e parlamentarismo. A primeira delas está relacionada ao fato de que, em seus diversos modelos, o sistema de governo parlamentarista desenvolve uma forma de legitimação popular indireta no plano do Poder Executivo. O povo escolhe o parlamento e este é incumbido pela nomeação do Chefe do Poder Executivo, titularizado, como já referido, pelo Primeiro Ministro, que se torna o encarregado pela nomeação do Gabinete e pela execução das leis e administração do interesse público, sob a confiança do Legislativo. Ocorre, então, uma cisão entre Chefia de Governo e Chefia de Estado. O Primeiro Ministro é o Chefe de Governo. No presidencialismo, por sua vez, tanto o Poder Legislativo quanto o Poder Executivo dispõem de legitimação popular, sendo ambos eleitos pelo povo.

⁶ O Brasil, em 2018, possui 35 partidos políticos registrados no Tribunal Superior Eleitoral. Vide: Tribunal Superior Eleitoral - TSE – *In*: <<http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>>:.

Como segunda nota distintiva, o autor refere que, no parlamentarismo, não existe mandato para o Poder Executivo, o que significa que o Primeiro Ministro e seu Gabinete podem ficar à frente da administração pública por apenas um dia ou até longos anos, isto é, enquanto durar a confiança do parlamento, o Gabinete se mantém (VICTOR, 2015). Por sua vez, no presidencialismo, o Poder Executivo possui um mandato fixo, sendo que o exercício da gestão independe da confiança do parlamento. Percebe-se, desse modo, que ambos os sistemas trabalham as crises e os impasses a partir de perspectivas distintas (CHEIBUB; PRZEWORSKI; SAIEGH, 2002).

No sistema presidencial é certo, então, que o Chefe de Estado é eleito e tem poderes significativos, sobretudo de liderança do Executivo. Impende ressaltar que o Presidente, Chefe de Estado, é também o Chefe de Governo, bem como que sua eleição é independente da eleição dos parlamentares, de forma que sua investidura e permanência no cargo não dependem da confiança do Parlamento, perante o qual ele não responde politicamente, mas também não tem o direito de dissolvê-lo (VICTOR, 2015, p. 78).

Via de regra, as crises de governo, as crises políticas ou as crises econômicas, no parlamentarismo, resolvem-se com a dissolução do Gabinete, retirando-se o voto de confiança conferido ao Primeiro Ministro para designar-se novo Gabinete, por meio da abertura de negociações no Legislativo⁷. A ideia central é que, com a dissolução do Gabinete ou do Parlamento, o Legislativo esteja apto a definir um nome para a Chefia de Gabinete mediante a formação de um vasto consenso ou de um compromisso político relativamente estável, assegurando, assim, legitimidade e governabilidade⁸ (SCHIER, 2016).

Victor (2015) ensina que o presidencialismo lida com as crises de maneira diversa. A contar do instante em que se atribui legitimação popular direta ao chefe do Poder Executivo, concedendo-lhe mandato fixo, encontra-se apenas duas formas institucionalizadas de derrubar ou trocar o governo: realização de novas eleições, após o término do mandato, ou a condenação do Presidente da República, por crime de responsabilidade, em processo de *impeachment*. Nesse contexto, se não há

⁷ Em determinados modelos, inclusive, pode ocorrer a dissolução do Parlamento com a convocação de novas eleições.

⁸ Em parlamentos multipartidaristas, o regime de coalizão é da essência do sistema.

crime⁹ praticado, nada derruba o Chefe do Poder Executivo. No mesmo sentido, Schier destaca:

Em sistemas parlamentaristas, quando os conflitos entre Executivo e Legislativo, são muito fortes ou insolúveis, existem válvulas de escape para as crises: voto de desconfiança com a respectiva queda do gabinete ou, em alguns casos, dissolução do próprio parlamento com convocação das eleições. Tais saídas não existem no presidencialismo, onde o chefe do Poder Executivo só pode ser retirado do cargo pelo término do mandato ou eventualmente através do processo de *impeachment*, no caso da prática de crime de irresponsabilidade (SCHIER, 2017, p.19).

O presidencialismo é um sistema de governo tendencialmente causador de mais tensões e crises. A legitimação popular conferida ao Presidente da República supostamente evita que ele seja derrubado em momentos de crise. Neste tipo de sistema, mesmo que o governo seja ruim, impopular, perca apoio político do parlamento ou não enfrente as crises de maneira satisfatória, ele não pode, teoricamente, ser derrubado. Há, desta forma, no presidencialismo, um acentuado potencial conflitivo nas relações Executivo *versus* Legislativo (ANDRADE, 1991).

Daí se deduz que, o Poder Executivo, no parlamentarismo, geralmente exerce suas funções num quadro de estabilidade política¹⁰, a tal ponto que a governabilidade é quase que pressuposta. Já no presidencialismo, a estabilidade política não é um elemento necessário. Isto porque ela depende de diversos fatores, tais como: a) o fato de o partido político do Presidente da República deter maioria no parlamento, sozinho ou por intermédio de coalizões; b) a performance política, social e econômica do governo; ou, até mesmo, c) o prestígio pessoal do Presidente. No presidencialismo, estabilidade e governabilidade decorrem de uma emaranhada

⁹ Nesse ponto, importa referir que os denominados “crimes de responsabilidade” não são crimes em sentido próprio, uma vez que não há uma pena em sentido criminal. Nos crimes de responsabilidade, há uma sanção, com a perda do cargo e a inabilitação temporária para função pública. Se, contudo, junto com essa infração que acarreta a perda do cargo, coexistir algum crime comum (crime propriamente dito), o Presidente ficará na dependência de julgamento pelo Poder Judiciário, por meio do Supremo Tribunal Federal. Só então, em caso de condenação, poderá sofrer uma penalidade criminal. Essa responsabilidade é distinta da responsabilidade civil e da responsabilidade penal, apesar de poder existir ou coexistir com ambas as responsabilidades. Os atos que ensejam essa responsabilidade político-administrativa nem sempre caracterizam ilícito civil ou ilícito penal, pois, na maior parte das vezes, representam descumprimento de preceitos governamentais, impostos aos agentes políticos como condições de uma boa administração. Vide: FAVER, Marcus. Considerações sobre a origem e a natureza jurídica do *impeachment*. **Jurisp. Mineira**, Belo Horizonte, a. 56, n° 173, p. 19-68, abril/junho 2005. Disponível em: <<https://bd.tjmg.jus.br/jspui/bitstream/tjmg/612/1/D2v1732005.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2018.

¹⁰ Isso porque, do contrário, ocorrerá a dissolução do Gabinete.

rede de fatores. Mas uma coisa é certa: sem apoio do Legislativo, não há que se falar em estabilidade ou governabilidade (SCHIER, 2016).

Cruz e Pasold (2016) referem que o presidencialismo brasileiro não possui mecanismos eficientes de racionalização que o permitam ser um sistema híbrido democrático de governo, com a destreza para absorver crises como as então vivenciadas. Caso observada a crise política, sob o prisma da necessidade de ferramentas que viabilizem composições competentes para a conciliação de governos minoritários no Parlamento, convém efetuar breve análise do Sistema de Governo Francês. A racionalização ou presidencialização do sistema parlamentar francês reforçou o Poder Executivo, centralizando-o nas mãos do Chefe de Estado, fragilizando o Parlamento, bem como os partidos políticos. No entanto, esses acontecimentos levaram o sistema político francês para uma caracterização muito aproximada do presidencialismo, mas dotada de ferramentas do Parlamentarismo para atuação nos casos em que o Presidente da República perca a maioria no parlamento.

O Sistema Francês da V República tem a matriz do sistema parlamentarista presente em parte de suas instituições e no seu modo de funcionamento. Trata-se de um sistema de governo semipresidencialista, interposto entre o parlamentarismo da Europa Ocidental e o presidencialismo dos Estados Unidos da América. Na prática, é o Presidente quem dirige a política nacional, enquanto o Primeiro-Ministro limita-se ao desempenho e coordenação das tarefas administrativas. Portanto, o Presidente da República francesa é um Chefe de Estado com amplos poderes, e não só a mais alta autoridade da República¹¹ (CRUZ; PASOLD, 2016). Nesse sentido:

Sob a Constituição de 1958, o Poder Executivo é compartilhado entre o Presidente da República e o Primeiro-Ministro. O Presidente é o chefe de Estado, sendo eleito para um mandato de sete anos, por sufrágio direto e universal, exigida maioria absoluta. Titularia um elenco expressivo de competências, que incluem a nomeação do Primeiro-Ministro, a presidência do Conselho de Ministros, a possibilidade de dissolução da Assembleia Nacional, o comando das Forças Armadas e a negociação de tratados. Já o Primeiro-Ministro é o chefe do governo e da administração, sendo responsável perante o Parlamento e detendo, dentre outras atribuições, competência para formular a política nacional, propor projetos de lei, dar

¹¹ A Constituição da França dispõe que, acima de tudo, o Presidente da República deve ser o principal protetor da Constituição. Por meio de sua arbitragem, o Chefe de Estado, assegura o funcionamento regular dos Poderes do Estado, além de assegurar a integridade do território e o respeito aos Acordos e Tratados legitimamente firmados.

cumprimento às leis, exercer o poder regulamentar e nomear agentes públicos civis e militares. O sistema enseja uma preponderância do Presidente da República, como ocorreu com De Gaulle, Pompidou e Giscard D'Estaing. Sob a presidência de François Mitterrand (1981- 1995), no entanto, o partido do Presidente, que era o socialista, em mais de uma ocasião deixou de ter maioria no Parlamento, o que deu causa à nomeação de um Primeiro-Ministro de partido de oposição a ele. Essa convivência de governantes de partidos opostos, que voltou a ocorrer sob a presidência de Jacques Chirac, eleito em 1995, recebe o nome de *cohabitation* (BARROSO, 2015, p. 53-54).

Verifica-se, assim, que a Constituição da França apresenta duas espécies distintas de poderes do Presidente da República: os poderes próprios, exercidos pessoalmente por ele; e os denominados poderes compartilhados, cuja realização é efetuada juntamente com o Primeiro-Ministro. A Constituição Francesa vigente outorga ao Presidente a faculdade de nomear o Primeiro-Ministro por decreto, sem a necessidade que este seja referendado por nenhum outro órgão. Isto aproxima bastante o sistema francês do presidencialismo. Teoricamente, o Presidente da República deve observar a composição da Assembleia Nacional e nomear, como Primeiro-Ministro, uma pessoa de sua confiança (CRUZ; PASOLD, 2016).

Assinala-se que há ausência de voto de investidura parlamentar, com o que se vai de encontro a um dos princípios basilares das democracias ocidentais, pois na formação e constituição do Governo não é imperativa a confiança do Parlamento. Eis a especificidade desta forma. O Presidente da República não pode demitir o Primeiro-Ministro, ainda que a prática da V República tenha transformado este princípio constitucional, de modo com que todos os Primeiros-Ministros deixaram sua investidura por vontade do Chefe de Estado (CRUZ; PASOLD, 2016).

A Alemanha, por sua vez, é uma república federativa e pode ser vista como outro exemplo de sistema de governo híbrido. O Poder Executivo é comandado pelo chanceler federal, como chefe de governo, correspondendo ao cargo de primeiro-ministro de outros regimes parlamentaristas. O Presidente federal desempenha a função de chefe de Estado. O Poder Legislativo federal possui duas casas: a câmara baixa e a câmara alta. O Poder Judiciário tem como instância máxima o Tribunal Constitucional Federal (DEUTSCHE WELLE, 2018).

Barroso (2015) assevera que a forma e o sistema de governo são os da República Parlamentar, estruturada sob o princípio da supremacia da Constituição. A Constituição define um modelo de separação de Poderes, com as superposições

próprias do parlamentarismo, dividindo o exercício do poder político nas três funções clássicas. O Poder Legislativo arquitecta-se em duas câmaras:

- a) o Parlamento Federal (Bundestag), órgão da representação popular, é a principal casa legislativa; seus membros são eleitos pelo voto direto e o número de cadeiras pode sofrer ligeira alteração de eleição para eleição, girando em torno de 600 deputados; b) o Conselho Federal (Bundesrat) é o órgão de representação dos Estados; seus membros são nomeados (e destituíveis) pelos governos estaduais, em número proporcional à população (BARROSO, 2015, p. 61).

Como é próprio dos sistemas parlamentaristas, o Poder Executivo na Alemanha é dual. A separação entre os Poderes Executivo e Legislativo é mais tênue do que a existente nos sistemas presidencialistas, já que a chefia de governo é desempenhada pela facção majoritária no Parlamento. O Poder Executivo, na Alemanha, desdobra-se entre:

- a) o Presidente da República (Bundespräsident), eleito para um mandato de cinco anos, indiretamente, pela Assembleia Nacional (Bundesversammlung), que se reúne unicamente para esse fim e é composta por todos os membros do Bundestag e por igual número de representantes escolhidos pelos Estados. O presidente exerce as funções típicas de Chefe de Estado, como representar o país nas relações externas, acreditar diplomatas, nomear juizes e outras autoridades;
- b) o Governo Federal (Bundesregierung), composto pelo Primeiro-Ministro ou Chanceler (Bundeskanzler) e pelos ministros do seu gabinete, nomeados e destituídos pelo Presidente mediante proposta do Chanceler. O primeiro ministro é eleito pelo Parlamento, por proposta do Presidente. O governo federal conduz a política interna, exercendo todas as competências atribuídas ao ente central. Tanto o Chanceler quanto os ministros são responsáveis politicamente diante do Parlamento (BARROSO, 2015, p. 62).

O Presidente possui algumas atribuições executivas, contudo, seu papel é considerado quase que apenas simbólico. Isso porque a Lei Fundamental lhe concede a competência de assinar acordos e tratados internacionais, mas a política externa fica por conta do governo, chefiado pelo chanceler federal. No mesmo sentido, o Presidente nomeia e destitui ministros oficialmente. Entretanto, ele o faz sempre a pedido do chanceler federal, o qual também é apontado pelo Presidente, mas sempre respeitando a vontade da maioria parlamentar. Percebe-se, assim, que na prática, seus atos executivos são o cumprimento formal de decisões tomadas pelo Parlamento ou pelo governo (DEUTSCHE WELLE, 2018).

O Presidente não é eleito diretamente, mas por um colégio eleitoral composto por deputados federais e por delegados escolhidos pelas assembleias legislativas dos 16 estados. A duração do mandato presidencial é de cinco anos, sendo

permitida uma só reeleição. No regime alemão, o poder Executivo convive diretamente com o Legislativo, uma vez que o chanceler federal e seus ministros são, em regra, igualmente deputados e frequentam quase que diariamente as sessões plenárias. O governo federal, desde a fundação da República Federal da Alemanha, em 1949, sempre foi composto por coalizões, devido à dificuldade de um único partido alcançar maioria absoluta no Parlamento. A tradição é a agremiação política de maior bancada buscar um parceiro para formar maioria, eleger o chanceler federal e integrar o gabinete de governo. De acordo com a Lei Fundamental de 1949, um chanceler federal e seu gabinete só podem ser derrubados pelo Parlamento se já existir outra opção de governo¹².

Posto isto, oportuno verificar a combinação institucional contemplada pelo Brasil. De antemão, cabe evidenciar que se trata de uma combinação encontrada em poucas democracias e que, de partida, traz alguns problemas. Por um lado, a democracia de multipartidarismo e sistema proporcional de eleição engendra composições parlamentares fragmentadas. Em democracias consolidadas que aderem esta combinação, os partidos políticos, geralmente, não conseguem alcançar mais do que 20% das vagas do Poder Legislativo. Por outro lado, o presidencialismo demanda que o Presidente tenha apoio do parlamento para conseguir implantar a sua agenda política, mas diante de um legislativo fragmentado, as relações tendem a ser conflituosas. A fusão desses elementos estabelece, desde o início, o surgimento de uma relação tensional entre os poderes (SCHIER, 2017).

Por consequência, percebe-se que o sistema possui um potencial conflitual e a governabilidade, em tese, é árdua. A tendência é que a combinação institucional acarrete instabilidade política e, por este motivo, este arranjo institucional favorece, estimula e induz à formação de coalizões. Na lógica das coalizões, o chefe do Executivo consegue alcançar maioria no parlamento, e, desta forma, estabilidade e governabilidade (SCHIER, 2017).

O tema da coalizão, por sua vez, será objeto de investigação na sequência.

¹² O instrumento, batizado de "moção construtiva de desconfiança", foi criado devido à experiência da fracassada República de Weimar, instaurada em 1919, na qual os partidos não atingiam consensos e os governos eram muitíssimo breves. O caos acabou beneficiando a ascensão do autoritarismo nazista, como alternativa a uma democracia instável, e sua chegada ao poder em 1933.

3.2 Presidencialismo de coalizão: estabelecendo pactos semânticos

Para dar início ao tema, a pergunta que não quer calar: o que é o presidencialismo de coalizão? O presidencialismo de coalizão é, simultaneamente, um arranjo institucional e uma forma de comportamento do presidencialismo. Trata-se de um arranjo institucional que concilia presidencialismo, multipartidarismo, sistema proporcional com lista aberta para eleições no parlamento e federalismo. O tema foi inaugurado no Brasil pelo cientista político Sérgio Abranches (1988), que já notara o fenômeno do presidencialismo de coalizão no contexto da Constituição de 1946 e, registrava, era a tendência a ser tomada pela Constituição de 1988. E ele acertou. A questão que daí sobreveio foi que a nova Constituição não apenas repetiu o arranjo das coalizões, como o aprofundou. Diferentemente da Constituição de 1946, a Carta de 1988 dotou o chefe do Executivo de poderes imperiais (SCHIER, 2017).

In Brazil we live the so called “coalition presidentialism”, a term coined by Sérgio Henrique Abranches in 1988, during the Constituent Assembly. One must begin by analysing the presidentialist form of government stressing that between parliamentarianism and presidentialism, the later was always preferred in relation to the previous every time Brazilian’s public opinion has been requested (CRUZ; ALMEIDA, 2018, p. 105)¹³.

O artigo escrito por Abranches, sem dúvidas, auxiliou nas reflexões a respeito da instabilidade institucional conhecida na história política do Brasil. Neste trabalho, o autor alega que as modificações econômicas suportadas pelo país, no período correspondente ao fim da década de 60 e de 80, manifestaram a sustentação heterogênea da comunidade brasileira, principalmente em razão da incoerência entre o avanço econômico, de um lado, e as desarmonias de ordem social, econômica e política, de outro. A respeito do quadro político, notadamente, o autor ressalta a coexistência de condutas clientelistas e ideologicamente norteadas no sistema político brasileiro, bem como atribui ao pluralismo de valores, agregado à diversificada estrutura socioeconômica, o encargo pela produção e sucessivo

¹³ No Brasil, vivemos o chamado “presidencialismo de coalizão”, termo cunhado por Sérgio Henrique Abranches, em 1988, durante a Assembléia Constituinte. Para dar início ao tema, deve-se analisar a forma de governo presidencialista, destacando que, entre parlamentarismo e presidencialismo, o posterior sempre foi preferido em relação ao anterior toda vez que a opinião pública brasileira foi solicitada (Tradução livre).

tensionamento das reivindicações e expectativas depositadas pelos grupos nas instituições políticas (ALVES; PAIVA, 2017).

Nesse artigo, Abranches (1988) desenvolve reflexões a respeito da pluralidade e a heterogeneidade da sociedade brasileira, bem como acerca das complexas realidades - social e econômica - que o Brasil apresentava. Esses fatores obrigatoriamente refletiriam na constituição das forças políticas, que, por seu turno, apresentavam sua dose particular de complexidade relacionada às fragmentações regionais e a aspectos históricos, como o clientelismo, de custosa extinção, que reinava em algumas regiões do país.

Assim:

A existência de setores da sociedade em diversos níveis econômico e social transportaria as respectivas expectativas para o plano político. Esses setores paulatinamente passaram a se organizar politicamente e, assim, a introduzir suas reivindicações no cenário da política partidária. Isso faria com que houvesse um intenso conflito no seio do próprio Estado, alvo ele mesmo de demandas as mais variadas, em razão do fracionamento econômico e social que repercutiria inevitavelmente no plano político (VICTOR, 2015, p. 86).

A partir desse alastramento de demandas, de que o Estado passaria a ser o alvo, deparar-se-ia com uma proliferação de insatisfações frente a incompetência de atendimento de diminuta fração dessas reivindicações. Independente de verificação da inviabilidade de o Estado satisfazer a todos anseios politicamente representados, os pleitos prosseguiriam se multiplicando e os descontentamentos, a crescer. Esse processo faria majorar ainda mais a inclinação de intervenção abrangente do Estado (VICTOR, 2015).

Desse modo, o Estado passaria somente a incorporar essas demandas sem poder excluir quase nada do que antes incorporado. Para Victor (2015), isso acabaria por significar elevado inchaço do Estado, aliado a acentuada inércia burocrática, o que tem o poder de enxugar a competência de ação do governo. A multiplicidade econômica e social deslocada para o plano político refrearia, assim, as perspectivas de redirecionamento das políticas governamentais, uma vez que os interesses que fruem a acolhida do governo tornam-se sólidos o bastante para impossibilitar que sejam eles mesmos largados em momento subsequente. O governo, assim, receptor das demandas e solicitações de intervenção, passaria a ser cada vez menos apto de gerir e influenciar nas diretivas do Estado.

Essa seria uma tendência devido à conexão existente entre a urgência de forças sociais e a progressiva complexidade e heterogeneidade da ordem econômica atingida pelo país. A expansão da abrangência de interesses, que se faz de algum modo emitidos, revela a ampliação de concorrência e faz surgir algumas incompatibilidades, salientando, dessa maneira, a existência de embates. A fim de suportar isso, a burocracia do Estado expandiu, todavia a organização política seguiu inepta de processar institucionalmente essa heterogeneidade socioeconômica (VICTOR, 2015).

O crescimento na diversificação de reclamações e expectativas associadas ao aparecimento de grupos sociais diversos, e o consecutivo descontentamento por parte destes, tornou imprescindível o incremento de ferramentas institucionais aptas a resolver as desavenças latentes de modo democrática e legítima. Nesse viés, o país não teria acompanhado, com a mesma energia e dinamismo, as mudanças suportadas pelos brasileiros, nas esferas social e econômica, ostentando-se a inaptidão para mediar a divergência de interesses e pretensões existente entre os segmentos heterogêneos. Dessa forma, fazia-se imperioso reexaminar o design das instituições políticas nacionais com rapidez (ALVES; PAIVA, 2017).

Nessa senda, enquanto os constituintes discutiam a respeito da futura organização política brasileira (como, por exemplo, forma e sistema de governo), a vida do povo seguia adiante, com um governo que fazia a passagem democrática, já formado por uma coalizão de partidos, e que despendeu seu tempo gerenciando uma crise após a outra. Foi nesse ambiente que se desdobraram os trabalhos constituintes, que objetivaram primordialmente ilustrar a nova organização institucional brasileira. Organização esta que teria de dar conta dos variados impasses referidos e ser habilitada para fundar a estabilidade política (VICTOR, 2015).

Then, one might ask oneself: what about the coalition, its sense and necessity in Brazilian political context? After Paulo Ricardo Schier, for a better understanding of this question, we should divide this approach in two main assumptions: the first, historical-sociological, denotes that Brazil is an uneven country, with a heterogeneous and plural formation, with continental dimensions and regional and completely diverse demands; and a second one – with institutional analysis – evaluating the existing conjunction of presidentialism, multi-party system, federalism and electoral system of open list (CRUZ; ALMEIDA, 2018, p. 105)¹⁴.

¹⁴ Então, pode-se perguntar: o que dizer da coalizão, seu sentido e necessidade no contexto político brasileiro? Depois de Paulo Ricardo Schier, para uma melhor compreensão dessa questão, devemos

A República de 1988 reproduz a de 1946 que, por seu turno, possivelmente manteve fragmentos da República Velha, especialmente no que toca à interferência dos estados no governo federal, através da "política de governadores". Claramente, o sentido de constituição das coalizões tem dois núcleos: o partidário e o regional (estadual). É isso que desvenda a reincidência de amplas coalizões, pois o cômputo referente ao alicerce de sustentação política do governo é, também, regional, e não unicamente partidário parlamentar. Acrescentando-se ao cálculo as repercussões políticas da tradição constitucional brasileira, de longas constituições, que transbordam o campo dos direitos fundamentais para agregar regalias e vantagens particulares, entende-se que, mesmo no núcleo partidário-parlamentar, faz-se imprescindível que o governo busque conter ao menos a maioria qualificada que lhe autorize impedir ou propiciar transformações constitucionais (ABRANCHES, 1988). Nesse contexto:

O que distinguiria o presidencialismo de coalizão seria esse critério particular usado para a formação da base parlamentar de apoio ao presidente, isto é, o fato de ela não poder ser estritamente partidária. A necessidade de atender ao critério regional, vale insistir, se deve à heterogeneidade social do país, ao federalismo e ao poder dos Governadores.

Sendo compostas dessa forma, conclui-se que, a despeito de necessárias, as coalizões seriam ineficientes, incapazes de apoiar agendas consistentes de governo. A coalizão, portanto, entra na definição do conceito não como solução, mas como expressão das dificuldades enfrentadas pelo presidente para governar. (LIMONGI, 2006, p. 2-3).

Abranches (2001) reflete que talvez os mais complexos dilemas institucionais pátrios e contendas de administração e performance estejam ligados ao regime de governabilidade que foi acolhido na fase republicana, sobretudo com as Constituições de 1945 e 1988: o presidencialismo de coalizão, o qual tem sido considerado um paradigma democrático e vigoroso, mas com substanciais problemas de funcionamento. Nesse artigo, o autor refere:

A primeira vez que escrevi sobre esses dilemas e desenvolvi o conceito de "presidencialismo de coalizão", em meados dos anos 80, ele parecia uma ave rara no quintal da democracia, de difícil viabilidade histórica. O Brasil

dividir essa abordagem em dois pressupostos principais: o primeiro, histórico-sociológico, denota que o Brasil é um país desigual, de formação heterogênea e plural, com dimensões continentais e regionais e demandas completamente diversas; e um segundo - com análise institucional - avaliando o conjunto existente de presidencialismo, sistema multipartidário, federalismo e sistema eleitoral de lista aberta (Tradução livre).

era o único caso e não especialmente bem sucedido. A experiência do período 45-64 tinha acabado em golpe militar. Nos anos 80, retornamos ao presidencialismo de coalizão, meio por acaso, com o governo Sarney. Tancredo Neves montou seu governo, como de praxe no presidencialismo de coalizão, dividindo postos governamentais entre os vários partidos e facções mais importantes no seu interior, para cimentar uma coalizão que lhe desse se não apoio, pelo menos ouvidos, no Congresso. Sarney manteve a tradição. A Constituição de 1988 o consagrou, pelo desenho institucional que deu ao país (ABRANCHES, 2001, p. 11-12).

Assim, então, foi por influência de Abranches que o modelo político brasileiro ganhou o nome de presidencialismo de coalizão. A expressão foi empregada pela primeira vez em 1988, passando a ser habitualmente utilizada na literatura e no diálogo político brasileiro para representar a característica de organização do poder político institucional brasileiro. Em seu artigo, o autor caracteriza alguns elementos que organizaram os fundamentos da tradição republicana brasileira. São eles: o presidencialismo, o federalismo, o bicameralismo, o multipartidarismo e a representação proporcional (ABRANCHES, 1988).

No artigo mencionado, Abranches percebe boa parte dos impasses e complexidades com ampla capacidade de contornar o então recém criado sistema de governo para o Brasil, associando à sua análise pertinentes aspectos sociológicos, históricos e econômicos, peculiares ao caso brasileiro (VICTOR, 2015).

Para Abreu e Castro (2014), o presidencialismo de coalizão é tido como um arranjo político que compreende a concessão de privilégios políticos ou pessoais, outorgando a constituição de um bloco parlamentar majoritário designado a garantir a governabilidade e a estabilidade política no contexto específico do pluripartidarismo nacional. Trata-se, pois, de uma aliança entre o poder executivo e as várias legendas partidárias que atuam no mesmo âmbito legislativo.

Geralmente, o estudo inicial do funcionamento do presidencialismo brasileiro adere, como ponto de largada, as regras eleitorais e se reparte em duas classes, ambas críticas em relação ao padrão que combina o presidencialismo com a representação proporcional. A primeira classe prega a completa impossibilidade do mencionado modelo institucional. Para ela, o fato de as eleições para os Poderes Executivo e Legislativo serem processos diferentes, com lógicas distintas, acarreta uma instabilidade no desenvolvimento do processo político, em virtude de não existir qualquer garantia de que o partido do Presidente eleito seja o mesmo a obter a maioria das cadeiras do Parlamento. Nesse interim, existe, inclusive, a chance elevada de que isso, de fato, venha a ocorrer. Isso porque, apenas por si, o sistema

de eleições proporcionais não dispõe de aparatos com o condão de impossibilitar a fragmentação partidária, o que aumenta a chance de dissociação entre as conquistas eleitorais para o Executivo e para o Legislativo¹⁵ (VICTOR, 2015).

À vista disso, o exame dessa corrente conclui que as implicações que se podem esperar da conjugação de sistema presidencialista com representação proporcional são a dificuldade de elaboração e preservação de maiorias estáveis no Parlamento, o acontecimento de barganhas sucessivas entre membros do Poder Legislativo e o Poder Executivo, o que produz a dificuldade sistêmica de o Estado responder aos desejos do eleitorado no que toca à criação de políticas públicas, e, por fim, coloca em risco o próprio regime democrático, intimidado pela instabilidade, falta de agir e patronagem (VICTOR, 2015).

A segunda corrente que igualmente oferece críticas ao desempenho do sistema presidencialista aliado à representação proporcional, além dos problemas mencionados pela primeira, se insurge ao sistema de eleição proporcional, pois ele autoriza coligações pré-eleitorais, bem como pelo motivo do patrocínio ao paroquialismo e ao clientelismo, também geradores de instabilidade. Nesse contexto, argumenta-se que, quanto menor a dependência eleitoral dos concorrentes com relação às respectivas lideranças partidárias, menor também serão a obediência e a coerência desses partidos em sua atividade parlamentar. Ou, ainda, de modo contrário, explica o autor, quanto maior o renome pessoal do candidato em sua própria eleição e menor a prestígio do fator partidário, maior deverá ser o paroquialismo patente na conduta congressual desse legislador porvir (VICTOR, 2015).

A teoria é de que a elaboração de uma imagem pessoal tende a se fazer em prejuízo da reputação partidária e leva o candidato a prender-se a políticas distributivistas e clientelistas, permanentemente na intenção de beneficiar o seu reduto eleitoral. O outro lado desse exame ainda evidenciaria que essa

¹⁵ Existem diferentes correntes explicativas acerca do comportamento eleitoral: há aquelas que caracterizam os eleitores que votam por identificação ideológica, por avaliação de desempenho do político e o “o novo eleitor não-racional”. Esta última classificação é desenvolvida a partir do critério de racionalidade na decisão. As decisões dos eleitores pertencentes a este último grupo, cada vez mais numeroso, seriam fruto das imagens construídas pelo marketing político e pela mídia. Este eleitor seria incoerente politicamente e variável eleitoralmente e sua escolha seria sobremaneira intuitiva e irracional. A irracionalidade estaria associada às emoções, sendo a emoção a principal característica do eleitor brasileiro, desenvolvendo, assim, uma nova espécie de comportamento eleitoral “não racional”, em que elementos afetivos como a amizade, a imagem e o gosto pessoal ocupam o lugar de escolhas tradicionalmente feitas em razão de lealdade partidária ou clientelismo (BARROS; AYROSA, 2006).

independência dos candidatos eleitos importaria em indisciplina e indeterminação da conduta dos partidos no Parlamento, induzindo a problemas de contenção das despesas públicas e à inconsistência das políticas (VICTOR, 2015).

Abranches (1988) esclarece que a elaboração de coalizões compreende três fases típicas. Primeiramente, a formação da aliança eleitoral, que exige transação em volta de diretrizes programáticas ínfimas, comumente vastas e insuficientemente peculiares, e de princípios a serem observados na composição do governo, após a conquista eleitoral. Em segundo lugar, a constituição do governo, no qual prepondera a contenda por cargos e compromissos atinentes a um programa mínimo de governo. Por fim, a mutação da aliança em coalizão, de fato, governante, quando aflora o obstáculo da definição da agenda real de políticas e das circunstâncias de sua implementação.

O autor pontua que é o movimento entre a segunda e a terceira fase que está na passagem crítica da solidificação da coalizão e que instaura as exigências principais de seu prosseguimento. O desenvolvimento do governo, a preparação de seu programa de ação e do calendário de eventos têm colisão direta sobre o equilíbrio futuro. Em uma organização multipartidária, notada pela fragmentação, o triunfo das negociações é crucial para qualificar o sistema político a atender ou reprimir legitimamente questões políticas, sociais e econômicas e a estabelecer um programa coeso e eficaz. Nesse pacto, têm relevância tanto a constituição das medidas quanto o seu calendário (ABRANCHES, 1988).

Apenas assim é viável determinar uma sustentação efetiva de comprometimento, respaldada na escolha encadeada de medidas, que, ao mesmo tempo, impede o sobrepeso inicial de solicitações contraditórias e a decepção antecipada das primordiais esferas que integram a coalizão. A observância desses compromissos consiste em uma das exigências fundamentais para a legitimidade e conservação da coalizão. De maneira natural, esse é um processo de negociação e contenda, no qual os partidos na coalizão se encaram em movimentos previstos para alcançar funções e interferência decisória. Tal processo se faz por uma reunião de observação e cálculo, deliberação e improviso, ensaio e erro, da qual tem como consequência a fisionomia do governo (ABRANCHES, 1988).

A maior ameaça ao funcionamento da coalizão está no quadro institucional do Estado para estatuir, negociar e executar políticas, pois, como o potencial de divergência é elevado, a inclinação é remover do compromisso precípua da aliança

os tópicos mais divisivos, deixando-as para outras etapas do processo decisório. Oportuniza-se o pacto político de formação do governo, mas sobrecarrega-se o catálogo de decisões, na fase de governo com assuntos contenciosos e não negociados. Para que o processo decisório não seja paralisado e desestabilize a coalizão em momento posterior, torna-se vital um estímulo de estruturação institucional que proporcione convenções setoriais, à proporção que os embates forem aparecendo (ABRANCHES, 1988).

O futuro das coalizões depende de sua técnica de elaborar e executar políticas substantivas. Uma coalizão pode ser construída com sustentação em vasta harmonia política e ser findada pelo desentendimento concernente a princípios e diretrizes de política econômica e social vigente. Esta é capaz de originar sua gradativa segmentação e embaraçar a elaboração e implementação de ações governamentais necessárias, a gestão de programas e a alocação de recursos. Pode, ainda, comprometer inevitavelmente o trato com as bases majoritárias de apoio do governo, fomentando a polarização e posturas extremas (ABRANCHES, 1988).

Por ser presidencialismo, o presidencialismo de coalizão impõe à presidência uma atribuição crítica no equilíbrio, administração e estabilidade da coalizão. Seja qual for o sistema de governança democrática, o chefe do governo comanda, orienta e articula a maioria. Mas, nesse específico padrão institucional, é indispensável que o Presidente cultive o apoio da população – o que demanda um nível alto de desempenho das políticas que executa– para usar a popularidade como pressão sobre sua coalizão; tenha uma agenda constantemente cheia, a fim de provocar atenção da maioria parlamentar e impedir sua dispersão e fragmentação; além de um comportamento proativo na gestão política da maioria, fazendo as vezes de primeiro-ministro, neste caso, para lhe dar comando e direção. O líder de governo deve solucionar os embates e rivalidades, característicos das coalizões multipartidárias, sem se envolver. No momento em que o Presidente não acrescenta, deixa de efetuar atração sobre a maioria, forças centrífugas passam a comandar e levam ao fracionamento da sua base de apoio. Os partidos e suas facções passam a responder a estímulos variados. Como consequência, tem-se a perda da capacidade de governança (ABRANCHES, 2001).

Para a administração da coalizão, o Presidente sempre terá os poderes inerentes à Presidência, mas para dar-lhe caminho, é indispensável que ele exercite

ao máximo as aptidões de coordenação, articulação e persuasão, as quais, no caso de uma maioria fisiológica, abrangem, lamentavelmente, a distribuição de privilégios. Nesse aspecto, toda coalizão contempla a distribuição dos cargos no governo entre os partidos que a integra, e defende, ainda, que na maioria das melhores democracias do mundo, onde existem coalizões, há uma fração considerável de políticos que atua para potencializar votos ou postos governamentais. E há aqueles, com frequência, minoria, que visam se eleger para aprovar políticas em benefício do interesse público. Essa lógica política não é ilegal, desde que não esteja rodeada de corrupção e práticas lesivas ao interesse público. O parlamentar que busca potencializar o voto seria o mais inclinado ao tipo de elo clientelista e fisiológico. Os que visam cargos para si próprios ou para seu grupo como compensação, pendem a ser substancialmente maximizadores de poder. Os fisiológicos seriam mais aqueles que oferecem empregos públicos para maximizar votos em suas guaridas (ABRANCHES, 2001). Nessa esteira, pontua o autor:

Não estou querendo minimizar, menos ainda negar, os problemas de corrupção e fisiologismo, apenas argumentar que, do ponto de vista institucional, lotear o governo entre os partidos, nomear pessoas indicadas pelas lideranças partidárias para cargos governamentais destinados a pessoal político ou técnicos de confiança dos políticos – até por razões de orientação de política pública – é normal nas democracias, sejam de maioria, sejam de coalizão. As práticas desonestas, embora também comuns ultramar, não são aceitáveis, nem normais (ABRANCHES, 2001, p. 16).

De fato, o Brasil encara gigantes desafios de governabilidade. Uns deles têm explicação sociológica e não se solucionam ligeiramente, mas sim com políticas públicas com efeitos de extenso prazo e não assegurados. Outros são de cunho institucional e reclamam engenharia institucional mais eficaz e arquitetada, especialmente para aprimorar a habilidade de domínio nas relações interinstitucionais, políticas e interfederativas. Nesse aspecto, a democracia brasileira vai bem, pois tem evitado crises de governabilidade e rupturas institucionais¹⁶; vai mal, pois vivencia ciclos periódicos de crises de governança, estagnação decisória e sobrecarga da agenda política (ABRANCHES, 2001).

¹⁶ Isso antes do *impeachment*. No dia 12 de maio de 2016, o Senado Federal autorizou a abertura do processo de *impeachment* contra a presidenta Dilma Rousseff, eleita em 2014. Como consequência da votação, a presidenta fora afastada do exercício da Presidência e, por fim, na sessão plenária de 31 de Agosto de 2016, o Senado Federal decretou o impedimento da presidenta, acusada de cometimento de crime de responsabilidade como atentado à Lei Orçamentária.

3.3 *Terras Brasilis*: as distorções do sistema de governo presidencialista

Por óbvio, o primeiro elemento institucional que encaminha ao presidencialismo de coalizão trata-se da escolha pelo presidencialismo (ABRANCHES, 1988). Em alguns momentos de sua trajetória, o Brasil aderiu ao sistema parlamentarista de governo. Isto ocorreu durante o período do Brasil Império, entre 1840 e 1889 e durante a república, entre 1961 e 1963. Afora essas experiências, o país possui, na verdade, uma sólida tradição presidencialista (SCHIER, 2016).

O presidencialismo se afirmou como sistema de governo desde a primeira constituição republicana e, sempre que foi colocado sob teste popular, prevaleceu. A realização de plebiscito, em 1993, garantiu larga vitória deste sistema de governo em detrimento do parlamentarista. A Constituição Cidadã, de 1988, anteviu a realização de plebiscito após cinco anos de experiência constitucional para que a população pudesse, mais uma vez, deliberar sobre sistema e forma de governo. O presidencialismo recebeu 69,2% dos votos válidos contra 30,8% do parlamentarista (SCHIER, 2016).

Curioso registrar que a Constituição de 1988 recebeu, em 1992, uma Emenda Constitucional, que dispôs acerca do Plebiscito previsto no artigo 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. O propósito do Plebiscito foi a decisão soberana sobre a Forma de Estado (Monarquia ou República) e o Regime de Governo (Presidencialismo e Parlamentarismo) - a República e o Presidencialismo foram consagrados em maioria considerável. Entre os fundamentos utilizados pelos apoiadores do Presidencialismo estava o de que o Sistema Parlamentarista seria controlado pelos Deputados e Senadores¹⁷, isto é, pelo Parlamento, que, à época, passava por um desgaste crônico; isto acabou por influenciar significativamente a

¹⁷ A Constituição previu o plebiscito a realizar-se no dia 7 de setembro de 1993. E também previu que, a partir de 5 de outubro de 1995, o Congresso faria uma revisão constitucional, funcionando “unicameralmente” e podendo a metade mais um dos membros do Congresso (maioria absoluta) mudar a Constituição. Em artigo publicado no ano de 1991, o então Senador Fernando Henrique Cardoso, mencionou ser inconveniente rever a Constituição em ano pré-eleitoral, especialmente porque já estariam na lista os novos candidatos presidenciais (que dificultariam a mudança do sistema de governo), e também porque os congressistas poderiam estar mais sensíveis a casuísmos às vésperas de uma eleição. Para Cardoso (1991), o plebiscito foi outro equívoco da Constituição: melhor teria sido a realização de um referendo, uma vez que o desejável seria submeter ao eleitorado sistemas de governo já definidos, evitando-se, assim, o parlamentarismo do “faz de conta” e o “presidencialismo imperial”. Na época, Cardoso (1991) manifestou-se favorável à adoção do sistema parlamentarista.

formação da opinião de muitos dos que optaram pelo Presidencialismo¹⁸ (CRUZ; PASOLD, 2016).

Passados dois anos de calorosos debates, iniciados com a eleição da Assembleia Constituinte, em 1986, optou-se, no Brasil, pelo presidencialismo. Contudo, com a convocação de um plebiscito esperado para o ano de 1993, o veredito definitivo seria alvo de um processo de revisão constitucional. Nessa esteira, com a promulgação da Constituição 1988, o começo de uma nova ordem jurídico-política deixava evidente o temor com a sorte do regime democrático (ALVES; PAIVA, 2017).

Uma foto memorável da Assembleia Constituinte brasileira de 1987-1988 mostra um grupo de presidencialistas comemorando sua vitória inesperada após uma votação nominal altamente controversa sobre a questão de presidencialismo ou parlamentarismo. Claro, naquela altura, os exaustos delegados já se reuniam há mais de um ano; após mais cinco meses, a Assembleia daria os toques finais ao que seria uma das constituições mais expansivas da história. O fato de essa decisão aparentemente basilar ter sido resolvida somente nos últimos estágios de deliberação é um dos aspectos mais marcantes do processo constitucional brasileiro. Ainda mais surpreendente é que, até aquele momento crítico, muitos dos delegados presumiam que parlamentarismo, e não presidencialismo, seria a estrutura governante do novo sistema. Assim, ao construir grande parte da estrutura constitucional, os delegados não somente tinham uma ideia pouco clara da relação básica entre os Poderes, mas também, muito provavelmente, uma visão fundamentalmente distorcida. Seria de se espantar, portanto, que a Constituição resultante seria um híbrido inesperado, combinando características tipicamente “presidencialistas” com outras “parlamentaristas” (CHEIBUB; ELKINS, 2009, p.55).

A experiência do extenso caminho de redemocratização vivido pelo Brasil foi cercado de acentuado debate institucional. No desenrolar deste debate, a forma presidencialista de governo e as leis eleitorais conceberam-se na mira privilegiada das propostas de reforma institucional. O presidencialismo deveria ser desprezado em razão de sua propensão a gerar conflitos institucionais insolúveis, enquanto a legislação partidária deveria ser modificada com vistas ao alcance de um sistema partidário com número menor de partidos com um mínimo de disciplina. Em conformidade com esse reconhecimento, a maneira institucional empregada pelo país levaria ao que os autores chamam de pior dos mundos: a explosiva união entre

¹⁸ Cruz e Pasold (2016) referem que este seria um julgamento equivocado, pois o que ocorre, na verdade, é o contrário, uma vez que o Parlamentarismo requer que os Parlamentares tenham elevado senso de responsabilidade e decência com a *res publica*, sejam defensores da predominância do interesse coletivo, e na dinâmica da vida parlamentar adotem posições claramente definidas, seja de apoio, ou seja, de oposição ao Governo. A dissolução do Parlamento é um risco constante e concreto, que, mais do que mera pressuposição, exige organização e fidelidade partidária.

presidencialismo e um sistema pluripartidário baixamente institucionalizado. Resumindo, a sorte da democracia brasileira estava sujeita ao desempenho da engenharia institucional (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001).

A Carta Magna de 1988 não adotou qualquer das modificações apoiadas pelos professantes da engenharia institucional. O presidencialismo foi preservado, e o plebiscito de 1993 deu por encerrado o assunto concernente a opção parlamentarista¹⁹. Igualmente, a legislação eleitoral não passou por qualquer²⁰ alteração expressiva. O princípio proporcional e a lista aberta permaneceram a chefiar o método de transformação de votos em cadeiras legislativas. Por isso, perdura a insistência dos analistas em declarar que a base institucional que estabelece a lógica do exercício do sistema político brasileiro não foi modificada e que, dessa forma, permanece a mesma do sistema criado em 1946. Nesse contexto, dever-se-ia aguardar um sistema com vigorosas predisposições à inoperância, quando não à estagnação; um sistema político em que um Presidente inábil e debilitado se contraporaria a um Legislativo habitado por uma infinidade de partidos carentes de disciplina (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001).

Em comparação à Constituição de 1946, houve considerável ampliação dos poderes legislativos do Presidente da República. Na verdade, a Constituição de 1988 conservou as inovações constitucionais postas pelas constituições anteriores com vistas a assegurar a preponderância legislativa do Executivo e maior solícitude à contemplação de seus planejamentos legislativos. No mesmo sentido, os recursos legislativos à disposição dos líderes partidários para dirigir suas bancadas foram estendidos pelos regimentos internos das casas legislativas. A despeito de todos os infortúnios que a legislação eleitoral possa ocasionar para os partidos políticos brasileiros, a verdade é que o elemento de referência a compor os trabalhos legislativos são os partidos e não os parlamentares (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001).

Os embaraços para entender o presidencialismo contemporâneo sucedem da inclinação a equiparar separação a conflito entre os poderes. No berço desse

¹⁹ A possibilidade de reabertura do debate sobre modificação no sistema de governo permaneceu restrita às discussões acadêmicas até a propositura de três Propostas de Emenda Constitucional - PEC 32/2015, PEC 105/2015 e PEC 9/2016-, que tramitam no Congresso Nacional Brasileiro, e intentam a implementação do parlamentarismo, todas sujeitando a mudança à consulta popular por plebiscito.

²⁰ Com exceção da reforma política. Houve um vasto debate sobre como e se deveria haver uma reforma política no Brasil, uma vez que ela abrangeria diversos temas e, dependendo da maneira com que se sucederia, poderia ampliar ou reduzir a democracia e a participação da população no processo de eleição e nos espaços decisórios da soberania nacional.

engano está a alegação de que políticos se interessariam apenas em conquistar mandatos. Assim, inevitavelmente, presidentes e legisladores entrarão em disputa, haja vista que respondem a eleitorados distintos e dispõem de interesses diversos. O Presidente brasileiro é poderoso sob a ótica legislativa porque a Constituição de 1988 assim o estabeleceu, e não porque usurpe o poder legislativo. Ainda, o Presidente brasileiro não é o único a ostentar essa posição, visto que predomina nas constituições presidencialistas esses mesmos princípios. Nesse sentido, atribuir ao Presidente a prerrogativa exclusiva de iniciar as matérias legislativas mais significativas tende a ser a regra (LIMONGI, 2006).

Limongi (2006) interpreta que o referencial utilizado para entender as relações entre os poderes Executivo e Legislativo sob o parlamentarismo podem ser empregados no estudo da performance do presidencialismo. O processo decisório beneficia o Executivo, que, dispondo desses recursos, pode estruturar e resguardar sua base de apoio legislativa. O Executivo, em ambos os casos, governa protegido pela maioria. Segundo o autor, a distância entre governos presidencialistas e parlamentaristas é inferior do que habitualmente se supõe.

De acordo com a objeção à seleção estratégica das propostas, os indicadores de sucesso e hegemonia legislativa do Presidente seriam insuficientes para atestar a capacidade do Presidente em aprovar sua agenda legislativa. Se o Presidente conseguisse adivinhar as objeções do Congresso, só apresentaria legislação que indubitavelmente seria aprovada. Limongi (2006) pontua que os motivos para aproximar o modo de funcionamento do governo brasileiro com os governos parlamentaristas são reforçados. O poder de agenda está no alicerce do poder do Executivo em ambas as formas de governo. Sucesso e dominância legislativa, assim como a disciplina partidária, são incumbências diretas do domínio que o Executivo desempenha sobre o conteúdo, a forma e o momento em que matérias são votadas.

O sistema político brasileiro não pode ser tido como singular. Coalizões respeitam e são regidas pelo princípio partidário. A ordenação institucional eleita pela Constituição de 1988 é distinta do encontrado no texto constitucional de 1946. O Presidente teve seu poder institucional acentuado. A Constituição, para todos os efeitos, outorga ao Presidente o monopólio sobre a iniciativa legislativa. Logo:

A alteração do *status quo* legal, nas áreas fundamentais, depende da iniciativa do Executivo. Entende-se assim que possa organizar seu apoio com base em coalizões montadas com critérios estritamente partidários.

Para influenciar a política pública é preciso estar alinhado com o presidente. Assim, restam aos parlamentares, basicamente, duas alternativas: fazer parte da coalizão presidencial na legislatura em curso, ou cerrar fileiras com a oposição esperando chegar à Presidência no próximo termo (LIMONGI, 2006, p. 14).

Consoante o sistema brasileiro, o Presidente da República é o chefe do Poder Executivo e desempenha suas tarefas auxiliado pelos Ministros de Estado; seu mandato é de 4 anos, admitindo-se a recondução para o mandato imediatamente posterior, uma única vez. A eleição é direta e reclama a maioria absoluta dos votos válidos que, se não for alcançada em primeiro turno de votação, exige a realização de um segundo turno, com os dois candidatos mais votados no primeiro turno. A Constituição de 1988 prevê o processo de *impeachment* para os casos de prática de crime de responsabilidade, que demanda autorização da Câmara dos Deputados pela maioria qualificada de 2/3 e julgamento perante o Senado Federal, em caso de crime de responsabilidade, ou, perante o Supremo Tribunal Federal, em caso de crime comum²¹ (SCHIER, 2016).

Considerando o grande acúmulo de poderes concentrados no Poder Executivo, o presidencialismo brasileiro acaba por se enquadrar no modelo do que se revela como presidencialismo imperial, ou hiper-presidencialismo, (MACEDO, 2001). O chefe do Poder Executivo possui larga atribuição de iniciativa, o que lhe outorga amplo poder de agenda. Quase todas as temáticas relevantes, em termos de definição de políticas públicas, definição de prioridades orçamentárias e alocação de recursos são de iniciativa privativa do Presidente da República, assim como quase toda matéria que concerne à organização administrativa (SCHIER, 2016).

Por si só, esse arranjo institucional outorga ao Presidente uma posição institucional dominante. Nessa perspectiva, Santos (2010) refere que o Presidente da República logra manter um elevado grau de dominância das matérias debatidas no Congresso Federal. A agenda política é definida, sobretudo, pelo Presidente.

²¹ A Constituição Federal de 1988, depois de dispor sobre os crimes de responsabilidade (art. 85), prescreve em seu parágrafo único que tais crimes “serão definidos em lei especial que estabelecerá as normas do processo e julgamento”. De sua parte, reza o art. 86: “admitida a acusação contra o Presidente da República, pela Câmara dos Deputados, será ele submetido a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal nas infrações penais comuns, ou perante o Senado Federal nos crimes de responsabilidade”. O Presidente da República ficará suspenso de suas funções, depois da instauração do processo pelo Senado Federal (art. 86, § 1º, n. II). Este afastamento cessará, decorridos 180 dias sem julgamento (art. 86, § 3º). No caso de julgamento de crimes de responsabilidade do Presidente da República, o juízo de admissibilidade será feito pela Câmara dos Deputados (nos termos do art. 86 da CF/88), e o seu julgamento, conforme previsão do art. 52 da Carta Magna, será realizado pelo Senado Federal. Esta é a sistemática do processo de *impeachment*.

Além disso, em todas as temáticas de sua iniciativa, o chefe do Executivo ainda detém a vantagem de solicitar urgência, forçando com que os temas por ele propostos sejam, necessariamente, enfrentados em prazo relativamente curto de até 90 dias. E neste caso, se as matérias não forem apreciadas, sobrevém o bloqueio da pauta. Ainda, caso a matéria não seja aprovada conforme a definição ou na forma proposta pelo Presidente, cabe-lhe o exercício do veto, que retorna a matéria ao Congresso Nacional e só pode ser derrubado com o pronunciamento da maioria absoluta. Afora as Emendas Constitucionais e alguns assuntos de competência privativa da Câmara e do Senado e matérias de competência exclusiva do Congresso Nacional, o veto sempre é admitido.

Não sendo o bastante para admitir a força do chefe do Executivo, o Presidente ainda dispõe de competências legislativas, seja por meio da possibilidade de edição de medidas provisórias ou mediante a edição de leis delegadas, além de vasta competência regulamentar na esfera administrativa. Ele também é encarregado a indicar e nomear uma extensa série de cargos, tais como Ministros do Supremo Tribunal Federal, Ministros dos Tribunais Superiores, Procurador-Geral da República, Presidente e diretores do Banco Central, Ministros do Tribunal de Contas da União, além de, claro, nomear e demitir *ad nutum* os Ministros de Estado. É sua competência privativa decretar intervenção federal e estado de sítio. E a isso acrescentam-se as incumbências inerentes à chefia de estado, como representação do país, assinatura de tratados, declarar guerra e celebrar a paz, dentre outros (SCHIER, 2016).

Apenas para dar uma noção do que este quadro representa: desde a promulgação da Constituição de 1988, o percentual médio de dominância²² do Presidente da República, no Congresso Nacional, oscila entre 75 e 90%. A taxa de sucesso²³ do chefe do Executivo gira em torno de 80%. E, nas questões em que foi derrotado e o conteúdo de suas propostas foi modificado no curso da votação no Congresso Nacional, o Presidente tem praticado, sistematicamente, o poder de veto.

²² A taxa de dominância é definida pela quantidade de matérias em tramitação, discussão e deliberadas no parlamento a partir de propostas oriundas do Poder Executivo.

²³ A taxa de sucesso é definida pela quantidade percentual de matérias de iniciativa do Poder Executivo que são aprovadas no parlamento.

Nestes casos, apesar de o veto poder ser derrubado, na prática, ele tem triunfado - ao menos informalmente²⁴ (SCHIER, 2016).

Logo, trata-se de um modelo de presidencialismo em que, de fato, o Presidente é detentor de poderes imperiais. Ele tem capacidade de dominar a agenda política, afastar temas da pauta, vetar, elaborar atos normativos independentemente de autorização legislativa e, ainda, consegue direcionar e aprovar a maioria de suas propostas no parlamento.

Neste cenário, a fim de dar maior compreensão ao presente estudo, importante verificar outros dois elementos institucionais do presidencialismo brasileiro: a adoção do multipartidarismo e a adoção do sistema proporcional com lista aberta para as eleições parlamentares no âmbito da Câmara dos Deputados.

3.4 O multipartidarismo e o sistema partidário de listas abertas

O arranjo institucional empregado pelo Brasil em 1988, conseqüente de uma marcha de sedimentação de experiências constitucionais ancorada na união de presidencialismo, federalismo, representação proporcional, bicameralismo e multipartidarismo, tornava a desestabilização do sistema político nacional uma tensão potencial. Pela análise de que o regime de representação proporcional e o pluripartidarismo conviviam de modo seguro nas democracias parlamentaristas, evidenciou-se o receio no tocante ao presidencialismo. Nesse aspecto, simultaneamente com a propagação da expressão “presidencialismo de coalizão”, essa junção de elementos como o multipartidarismo e a representação proporcional, ante um sistema de governo presidencial, fez vir à tona o temor relativamente a esta tática político-governamental (ALVES; PAIVA, 2017).

Para melhor compreender: o Poder Legislativo, no Brasil, é bicameral: Câmara dos Deputados e Senado. A primeira é composta por 513 e o segundo por 81 cadeiras. O Senado dedica-se à representação dos interesses dos Estados e, por isto, a sua formação é paritária e o sistema eleitoral é o majoritário. O sistema eleitoral, na Câmara dos Deputados, é marcado pela adoção de um sistema duplamente proporcional. Primeiro, pelo fato de o Brasil ser uma federação, tem-se uma proporcionalidade federativa, o que implica no fato de cada Estado-Membro

²⁴ Isto porque o prazo constitucional de 30 dias para a apreciação do veto presidencial, pelo Congresso Nacional, não é respeitado.

eleger, para o Congresso Nacional, um número de deputados federais proporcional ao tamanho de sua população²⁵. Por esta razão, o primeiro momento do processo eleitoral é o de pesquisa e atualização populacional dos Estados, que estabelecerá, conforme o critério populacional, quantas vagas cada Estado-Membro terá direito no Congresso Nacional (SCHIER, 2016).

Esta primeira proporcionalidade coloca em jogo o aspecto federativo, pois apesar de o pleito ser realizado concomitantemente em todo o país, o cômputo dos votos e a base eleitoral são locais. O cidadão de um Estado-Membro só pode votar em candidatos de seu ente federativo, possibilitando a eleição de deputados federais a partir de parâmetros locais, comprometendo-os, assim, com a defesa de interesses locais. O outro elemento da proporcionalidade eleitoral é a partidária. Apesar de as eleições ocorrerem em todo o país de forma simultânea (sendo, neste aspecto, nacional), a base de votação e o cômputo de votos são locais. E é neste ponto que ocorre a distribuição da proporcionalidade partidária. O sistema eleitoral é o proporcional com lista aberta. A partir de suas convenções, cada Partido Político indica, nos Estados-Membros, o seu elenco de candidatos. O voto é computado duplamente: primeiro para formar coeficiente eleitoral dos Partidos e, em seguida, para estabelecer quais candidatos serão eleitos por cada Partido Político²⁶ (SCHIER, 2016).

[...] it is necessary to make a macro analysis of Brazil's governance framework and also its division into instituted powers. The first of the two relates to the fact that, in the parliamentary elections "even though the pleb is realized simultaneously in all country, the calculation of votes and the electoral basis are local", making that the parliamentarians – Deputies and Senators – have their electoral basis regionalized and, therefore, the demands they lead to the National Congress are those with a more local specific range of interests (CRUZ; ALMEIDA, 2018, p. 105)²⁷.

Na teoria, o sistema proporcional garante que não sejam eleitos somente deputados representantes de interesses majoritários, mas também representantes

²⁵ Respeitando-se sempre um piso de 8 deputados federais e um teto de 70 deputados federais, fixados constitucionalmente.

²⁶ O sistema, portanto, é plurinominal, pois o eleitor ao mesmo tempo em que vota no seu candidato, vota também em todos os demais candidatos da legenda.

²⁷ [...] é necessário fazer uma macro análise da estrutura de governança do Brasil e também sua divisão em poderes instituídos. O primeiro dos dois se refere ao fato de que, nas eleições parlamentares "apesar de o pleito ser realizado simultaneamente em todo país, o cálculo dos votos e a base eleitoral são locais", fazendo com que os parlamentares - deputados e senadores - tenham suas base eleitoral regionalizada e, portanto, as demandas que levam ao Congresso Nacional são aquelas com uma gama de interesses mais local. (Tradução livre).

de interesses minoritários, assegurando, assim, diversidade de ideias e interesses no Poder Legislativo e pluralismo, por meio do fenômeno designado como transferência de votos. Scababrini e Silveira (2012) mostram que, por este sistema, todos os votos são efetivos, pois auxiliam, de alguma forma, a eleger deputados. Não há que se falar em votos perdidos ou descartados, uma vez que todos os votos ajudam a eleger algum deputado. Até porque, mesmo que o candidato escolhido pelo cidadão não venha a ganhar o escrutínio, seu voto favoreceu na formação do coeficiente para eleger outros candidatos da lista da legenda escolhida. Desta forma, a eleição de candidatos majoritariamente mais fortes acaba por influenciar na eleição de candidatos minoritários, que, muitas vezes, representam interesses bastante específicos e setoriais. Se o sistema eleitoral fosse o majoritário, neste caso, os candidatos minoritários jamais conseguiriam representação no Congresso Nacional. Teoricamente, reitera-se, o modelo estimula o pluralismo de interesses na representação e permite grupos setoriais possam ter alguma representatividade²⁸.

Um último elemento do arranjo institucional relevante para o presente estudo é a adoção do multipartidarismo. A Carta de 1988, segundo Schier (2016), é consideravelmente permissiva no que diz respeito à regulamentação dos Partidos Políticos. Ela possibilita a livre criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos. E com isso o Brasil, em 2018, possui 35 partidos políticos registrados no Tribunal Superior Eleitoral²⁹.

[...] Brazil exerts a multi-party system and a proportional system of open list, in which the electors vote in the person of the candidate (and not in a specific party, which has its closed list of candidates) and have their votes counted to constitute the party coefficient that shall determine the number of seats of each party in Parliament. One must realize that this junction of factors creates a scenario, in which the plurality of regional interests has a higher probability of being represented in Parliament, what brings as a

²⁸ O Brasil tem hoje 35 partidos políticos oficiais, registrados no TSE, e outras 68 siglas em formação. Na tentativa de reduzir o número de legendas, a reforma política incluiu o mecanismo da cláusula de barreira nas regras. Assim, os partidos precisarão ter um determinado percentual de votos nas eleições para ter acesso a recursos como o Fundo Partidário e o tempo de TV. O percentual de votos que os partidos precisarão ir crescer gradualmente, até as eleições de 2030. Já nas eleições de 2018, os partidos precisaram obter pelo menos 1,5% dos votos na disputa para a Câmara dos Deputados, distribuídos por pelo menos nove Estados. Quem não cumpriu a meta perdeu o acesso ao fundo partidário e ao tempo de TV já no ano seguinte, 2019. No fim do processo, em 2030, a exigência será de pelo menos 3% dos votos válidos. Para se ter uma noção de o quão radical é a regra, só 11 partidos brasileiros tiveram mais de 3% dos votos na eleição para a Câmara, em 2014. Vale dizer: As siglas que não cumprirem a cláusula de desempenho não terão o registro cassado. Apenas perderão acesso aos recursos. Vide: Reforma política: o que muda e o que continuará igual para as eleições de 2018. *In*: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-41533655>>.

²⁹ Vide: Tribunal Superior Eleitoral - TSE – *In*: <<http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>>

consequence the fragmentation of the parliamentary representation (CRUZ; ALMEIDA, 2018, p. 105-106).

Ao que tudo indica, o multipartidarismo traz como benefício o próprio pluralismo, o alargamento do universo de escolhas/alternativas no momento de votação e a conseqüente ampliação da agenda, impedindo a concentração de poder político. Contudo, outra conseqüência inevitável tem sido a fragmentação da representação parlamentar:

A conexão de todas as peças permite a construção de um quadro a priori bastante pessimista. Uma sociedade plural, fragmentada, desigual, complexa e conflitual. Multipartidarismo e sistema eleitoral que não conseguem garantir maioria para nenhuma agremiação política ou grupo de interesses. A fragmentação é ainda agravada não apenas por decorrência dos aspectos sociais mas porque o sistema eleitoral de base federativa gera a necessidade de atendimento de demandas locais muito diversas e específicas em detrimento de interesses mais gerais ou nacionais. De outro lado, o Presidente da República com poderes imperiais necessita administrar, definir e implantar políticas públicas, mas não encontra sustentação política no Congresso Nacional eis que no Brasil, assim como em outras democracias consolidadas que adotam o multipartidarismo, já foi dito, nenhum partido político possui mais do que 20% das cadeiras no parlamento e, logo, não possui maioria, não possui base de apoio. O quadro de ingovernabilidade parece certo (SCHIER, 2016, p. 278).

Abranches (1988) já havia reconhecido isto em 1988, e a literatura brasileira vem afirmando que a combinação de elementos institucionais que se vê no país é uma combinação explosiva.

É fato que existem democracias sólidas em sociedades plurais, desiguais, com multipartidarismo e elevada fragmentação no parlamento. No entanto, em países parlamentaristas, impõem-se a formação de coalizão prévia à nomeação e formação do governo suficiente para assegurar estabilidade e governabilidade, e, além disso, os tempos de crise podem facilmente ensejar a queda do Gabinete. Isso diminui o efeito da combinação dos elementos. No país, em virtude da adoção do sistema presidencialista, a combinação tensional é potencializada. Com exceção das precárias coligações que possuem função meramente eleitoral, não há, precisamente, uma coalizão prévia. O chefe do Executivo, geralmente, assume o governo sem ter maioria. Nas crises, ele não pode ser derrubado³⁰. E, ainda, a legislação pátria embaraça e quase inviabiliza o pedido de renúncia presidencial (SCHIER, 2016).

³⁰ Salvo através do *impeachment*, que não é, exatamente, uma ferramenta de solução de crises políticas.

Schier (2016) ensina que há uma dupla razão por trás desta opção institucional: a) ao se outorgar maior poder de agenda ao chefe do Poder Executivo objetivou-se conferir maior deferência ao princípio majoritário; b) o aumento do poder de agenda outorga ao Presidente da República condições favoráveis para reunir em torno de si e sob sua liderança a maioria de que necessita para governar. Assim, o oposto à esta afirmação é o obstáculo que as minorias têm para paralisar o processo decisório, impossibilitando ou mesmo postergando a aprovação da agenda substantiva proposta pelo governo. Nesta perspectiva, o sistema avoca um caráter esquizofrênico. De um lado, busca relativizar o poder das majorias e estimular a participação das minorias, com a adoção do sistema proporcional de listas abertas; de outro lado, a centralização dos trabalhos legislativos, a partir da lógica partidária e da atuação das lideranças, praticamente afasta a importância e a função dos grupos minoritários.

Percebe-se, pois, que o eixo central de choque desse regime de governabilidade é o da relação existente entre os poderes Legislativo e Executivo, que tem sido uma parte crítica na democracia brasileira. Reúne-se uma agenda de país em desenvolvimento, com o desequilíbrio entre oferta e procura de políticas públicas, uma presidência com vastos poderes, mas que precisa de uma aliança entre partidos rivais para governar. Integre ainda uma federação ampla e desarmônica e a intervenção dos governadores na relação entre o Presidente e o parlamento. Tem-se uma combinação complexa, que obstaculiza providências velozes e pode abalar a estabilidade política. Improvável um Presidente se eleger e seu partido fazer a maioria no Congresso. Para encarar a sua agenda de impasses, todo Presidente tem que gerir com uma coalizão multipartidária: este é o presidencialismo de coalizão (ABRANCHES, 2001). Nesse interim:

[...] ressalta-se que, no Brasil, convivemos com um fragmentado e complexo sistema partidário. Corroborando esta afirmação, salienta-se que, atualmente, mais de trinta partidos políticos estão aptos a concorrer nas eleições para a Câmara dos Deputados. [...] Com efeito, para além do já mencionado grande número de partidos políticos, as dificuldades enfrentadas pelo chefe do Executivo também se manifestam na necessidade de tecer alianças regionais estratégicas, considerando que as organizações partidárias não se encontram homogeneamente distribuídas no território nacional (ALVES; PAIVA, 2017, p. 51-52).

Apesar de ser demasiada descritiva e assentada na ideia das predileções do indivíduo, a teoria empírica das coalizões autoriza distinguir alguns temas que

auxiliam a percepção da entrelaçada dinâmica política e institucional conectada a governos de aliança. Em regra, o exame de organizações políticas e sociais mais homogêneas e estáveis estimula a um destaque maior em coalizões que reduzam o número de membros e potencializem as proximidades ideológicas entre eles, método este que teria por finalidade diminuir os riscos e contrariedades relacionados a alianças mais extensas e múltiplas (ABRANCHES, 1988).

Contudo, em criações de maior diversidade e conflito, aquele método é insatisfatório ou inviável. A saída mais provável, nestes casos, é a ampla coalizão, que integra maior quantidade de parceiros e aceita maior heterogeneidade ideológica. Naturalmente, a probabilidade de inconstância e a complexidade das transações são muito superiores. Estas condições, de maior divisão econômica, social e política, evidenciam-se pela presença de forças resistentes e acentuadas, que promovem a divisão e a discórdia. Assim, para resolução de embates e desenvolvimento de "acordos parciais", demandam métodos e meios institucionais adicionais ao arcabouço representativo da liberal democracia (ABRANCHES, 1988).

Limongi (2006) aponta para alguns itens em que o texto de Abranches, cujos juízos atuais não se assemelham dos oferecidos em 1988, tangenciam a visão usual a respeito do sistema político brasileiro. Este inclina-se a ser considerado como original, em razão da desqualificação de constituir coalizões inteiramente partidárias tendo em vista a fragilidade dos partidos, o que se elucida com referências à manutenção do poder tradicional (poder regional e local). A opinião de Limongi (2006) não é nesse sentido. Para o referido autor, não há dúvidas, sob a ótica descritiva, que o sistema político brasileiro pode ser designado como um presidencialismo de coalizão. Afinal, a forma de governo eleita é o presidencialismo e governos empregam à formação de coalizões para lograr apoio para suas iniciativas.

Do ponto de vista da sua estrutura, da maneira como, de fato, funciona, há pouco que autoriza diferenciar sistema político brasileiro de outras democracias ditas desenvolvidas ou consolidadas. O modo como o processo decisório é estruturado, em especial, o poder de agenda atribuído ao Executivo, permite que o governo brasileiro trabalhe em bases aproximadas às de grande parte das democracias existentes. Nessa perspectiva particular, a Constituição de 1988 modificou drasticamente as bases institucionais sobre as quais se organizam as relações entre o Poder Executivo e o Legislativo (LIMONGI, 2006).

Para Santos (2002), o arranjo de sistema presidencialista, representação proporcional de lista aberta e sistema parlamentar fragmentado leva o Presidente, no intuito de executar sua agenda de políticas públicas, a conceder pastas ministeriais entre integrantes dos principais partidos, na expectativa de, em troca, lograr o apoio da maioria do Congresso. O autor menciona que o sistema político sofreu uma mutação fundamental, cujo vocábulo conceitual mais adequado é a passagem do sistema presidencialista faccional para o sistema presidencialista de coalizão racionalizado. A transformação de padrão político que se verificou entre as Constituições de 1946 e de 1988, modificou, de forma significativa, as relações políticas que abrangem o Congresso Nacional e o Poder Executivo Federal. Nesse sentido, no decorrer deste trajeto temporal, o Brasil teria passado de uma espécie de presidencialismo faccional para uma espécie de presidencialismo de coalizão racionalizado, eis que:

Em primeiro lugar, temos os atores: “um presidente maximizador de agenda” e legisladores em busca de benefícios para seus redutos eleitorais. Em segundo, dois contextos institucionais diversos: o primeiro, que predominou durante o regime de 1946-64, caracterizou-se pela existência de fontes alternativas de distribuição de benefícios. Naquela conjuntura, as estratégias individualistas podiam ser eficazes em circunstâncias específicas, na medida em que entidades coletivas, como os partidos, não eram tão relevantes para seus membros individuais. O segundo contexto, que define o regime pós-88, caracteriza-se pelo monopólio do Executivo sobre a iniciativa em matéria orçamentária. É fácil imaginar que, nessas circunstâncias, os congressistas tenham interesse comum na consistência do comportamento de suas respectivas bancadas em plenário. Quando os legisladores estão organizados em partidos disciplinados, a força do seu apoio parlamentar aproxima-se do peso dos partidos que formalmente integram a coalizão governista. Isso, por sua vez, garante o fluxo da legislação no plenário da Câmara e, em contrapartida, os parlamentares são aquinhoados pelo Executivo com benefícios de patronagem que eles distribuem aos seus redutos eleitorais (SANTOS, 2002, p. 245).

Logo, uma transmissão muito particular de capacidades decisórias para o Poder Executivo gerou um sólido estímulo à sistematização dos deputados federais em partidos parlamentares, resultando na expansão da disciplina e da previsibilidade do plenário em comparação ao que ocorria antes de 1964. O domínio do Executivo sobre a iniciativa em matérias distributivas retirou um mecanismo essencial para que os congressistas conservassem ou ampliassem sua influência política. Dado esse monopólio, a fonte exclusiva de oferta de benefícios é o próprio Executivo, o que expressa que o Presidente conquista vantajoso poder de barganha em frente aos legisladores individuais. Nesse caso, a colaboração com partidos parlamentares é a

estratégia mais sensata para os parlamentares consolidarem seu poder de barganha diante do chefe do Executivo, o que esclarece porque a conduta de um partido minimamente disciplinado é substancial para os atuais legisladores brasileiros (SANTOS, 2002). Com isso:

[..] se completa a transição de um sistema presidencialista faccional para um presidencialismo de coalizão racionalizado. Podemos compreender por que os presidentes conseguem formar sua base parlamentar de apoio sem tentar comprar a aquiescência dos membros dos partidos de oposição. Em comparação com a experiência de 1946-64, o comportamento dos partidos no plenário da Câmara é mais disciplinado e as coalizões formadas em torno de políticas públicas governamentais são mais coerentes e homogêneas (SANTOS, 2002, p. 246).

Então, existe um cenário comparativo que incumbe ao Poder Executivo Federal a atribuição exclusiva para propor matéria orçamentária. Este é o elemento distintivo da organização legislativa do período pós Constituição de 1988, em comparação ao modelo existente ao longo da vigência da Constituição de 1946, última etapa de experiência política democrática brasileira antes da ruptura ditatorial firmada pelo regime militar, em 1964. Esse monopólio do modelo político-institucional brasileiro vigente ocasiona uma exclusividade reguladora do poder executivo, enfraquecendo o deputado enquanto ator singular, obrigando-o a aderir a classes específicas de interesses e concedendo o seu poder de negociação política a um grupo circunscrito de líderes³¹. Por essa razão, os partidos políticos atuais operam um ofício destacado na preparação da esfera das decisões políticas nacionais, visto que atuam em conformidade com as inclinações de um Poder Executivo detentor de elevado poder de barganha (SANTOS, 2002).

Desse modo, desde o Brasil da Constituição de 1988, constata-se um processo de consolidação do Poder Executivo, circunstância que lhe oportuniza ferramentas de negociação com o Legislativo, apesar de que, em determinadas ocasiões, também ocorra o contrário. Neste caso, aspectos como a dimensão da bancada parlamentar e do interesse peculiar do Poder Executivo, incidem no poder de influência do Legislativo sobre o governo, alterando o encargo administrativo público a mecanismos clientelistas (LIMONGI, 2006).

³¹ Realidade que fica prejudicada diante dos frequentes processos de *impeachment*.

Por seu turno, Abranches (2001) elenca diversos elementos institucionais, de governança e de relacionamento Executivo/Legislativo, que caracterizam o presidencialismo de coalizão:

1º. o sistema político brasileiro assenta-se em combinação bastante peculiar entre o governo presidencialista, o federalismo, o multipartidarismo, incentivos à formação de alianças e coligações eleitorais nas eleições proporcionais para o Parlamento e a formação do Executivo Federal por meio de “grandes coalizões”;

2º. o federalismo brasileiro tem características, por seu caráter extensivo, similares ao dos Estados Unidos, porém é mais assimétrico e marcado por profunda heterogeneidade estrutural, a qual tem como um de seus principais componentes desigualdades e diferenças entre os estados, entre as regiões e no interior destas últimas;

3º. no plano político-partidário uma das características fundamentais desse “federalismo assimétrico” reflete-se na grande diferenciação dos sistemas políticos locais e regionais, que se desdobram em um contínuo que varia do extremo de concentração ao extremo de fragmentação;

4º. os regimes federativos caracterizam-se por partidos mais heterogêneos, programaticamente difusos, com baixa disciplina partidária e baixo grau de responsabilidade perante suas bases eleitorais, independentemente do sistema eleitoral;

5º. em decorrência dos fatores mencionados no item anterior, os partidos tendem a se organizar mais como confederações ou coalizões de grupamentos políticos estaduais ou locais, que podem se compor de forma distinta em cada eleição e na formação do “partido parlamentar”, isto é, da bancada efetiva de cada partido; [...] (ABRANCHES, 2001, p. 12-13).

Ainda em decorrência das proposições dos dois tópicos anteriores, os partidos constantemente operam de quatro maneiras distintas: como partidos eleitorais, organizados em função da lógica específica e das inclinações envolvidas em cada eleição; como partidos parlamentares, reinados pelas bancadas no Legislativo; como partidos locais ou estaduais, transformados em mecanismo de coação no relacionamento entre os variados níveis de Governo e na tutela de políticas de interesse local ou regional; como partidos federais, dominados por suas centrais e mais poderosas lideranças, geralmente situadas nas executivas nacionais (ABRANCHES, 2001).

Seguindo, tem-se que o presidencialismo brasileiro, ao estruturar-se como um presidencialismo de coalizão, que praticamente constrange o Presidente a sistematizar seu Governo com base em vasto grupamento de forças partidárias e regionais, sustenta-se em frágil equilíbrio, originário das contradições existentes: 1) entre a resultante nacional da conexão de forças político-partidárias e aquelas que compõem os sistemas políticos locais, que verificam-se dentro de quase todos os partidos brasileiros; 2) entre os distintos partidos na coalizão, os quais, na melhor

das possibilidades, comportam-se quase sempre como aliados à distância e concorrentes muito próximos; e 3) entre a coalizão governamental e a correlação de forças no Congresso, originárias de movimentos eleitorais e composição de interesses frequentemente muito diferentes (ABRANCHES, 2001).

Também a inconstante e embaraçada formação do Executivo, que visa representar, da melhor maneira possível, cada um desses distintos núcleos da atividade política brasileira, é fonte perene de tensões e contendas no processo decisório nacional, que se refletem, frequentemente, nas relações entre Executivo e Legislativo e entre o Governo Federal e os Governos Estaduais; Ainda, o presidencialismo de coalizão amplia substancialmente os riscos de significativos conflitos entre Legislativo e Executivo, paralisa decisória e ingovernabilidade e instabilidade institucional (ABRANCHES, 2001).

Nesse regime, a consequência central institucional de lapsos de coordenação, administração ou equilíbrio da governança é o risco de fragmentação, que leva à paralisa decisória e a deslizes continuados de desempenho, com prejuízos ao apoio social do governo, em primeiro lugar, e à legitimidade do próprio regime de governabilidade, em última instância. E a ameaça de discordância extrema, possivelmente pela via da reunião de dissidências da coalizão majoritária, que se soma à oposição e da expansão dessa ala, se segue o empate, a radicalização e o impasse. Nesse caso, a paralisa legislativa é consequência de um problema mais acentuado na correlação sociopolítica de forças e o risco é de ruptura institucional (ABRANCHES, 2001).

Devido ao extenso número de partidos com representação na Câmara dos Deputados o comando das grandes coalizões requeridas para a governança no Brasil se torna particularmente complexo. E, com as atribuições mais ativas e menos revisoras concedidas ao Senado pela Constituição de 1988, a coalizão naquela casa passou também a ter expressão, contudo, como ela é menor e a eleição de senadores é majoritária, o fracionamento partidário, apesar de crescente, é menor (ABRANCHES, 2001).

Abranches (2001) pontua a improbabilidade de diminuir o número de partidos³² e assegurar maiorias unipartidárias, conservando regras democráticas

³² A reforma política estabeleceu algumas dificuldades. Como já referido, foi criada a cláusula de desempenho (ou de barreira), no intuito de sufocar siglas que tenham baixíssimo desempenho. Assim, as legendas comumente chamadas de nanicas, perdem acesso a recursos considerados

para o jogo político-eleitoral e ressalta que, em um governo presidencialista de coalizão, o grande combate seria elaborar ferramentas institucionais que aperfeiçoassem as condições de governabilidade. Ocorre que, segundo o autor, sempre que a discussão acerca da reforma política vem à tona, e pensa-se em soluções para o dilema institucional, não se reconhece que o governo de coalizão seja uma particularidade estrutural do sistema político brasileiro.

Por sua vez, Piva (2010, p. 32) elenca críticas proferidas ao modelo brasileiro:

- a) Sistema partidário fragmentado que ameaçaria a governabilidade e a estabilidade do regime democrático;
- b) Ausência de partidos fortes, isto é, disciplinados, coesos, programáticos e, por essa razão, aptos a estruturar as preferências políticas dos eleitores;
- c) Falta de vínculos entre os parlamentares e seus eleitores;
- d) Proliferação de políticos individualistas que, quando se aproximam de seus eleitores, cultivam uma relação clientelista, oferecendo bens e serviços em troca de votos;
- e) Corrupção estimulada pelas regras de financiamento de campanhas.

Não se pode contestar que, para o discernimento popular, a democracia representativa teria de funcionar como um relógio, ou seja, um mecanismo que, em razão das falhas de suas próprias engrenagens, declina sua serventia, destituindo o que seria a sistemática correta. No entanto, isso não é benéfico para a conjuntura democrática. No que toca ao modo de funcionamento das relações de poder no Brasil, o avantajado senso comum que está enraizado no imaginário social destaca que o sistema político brasileiro foi elaborado para beneficiar principalmente os interesses privados, o que remete às particularidades depreciativas que delimitam o modo de desempenho do presidencialismo de coalizão, visto serem costumeiras as indagações concernentes ao mau exercício das instituições democráticas, salientando especialmente os favorecimentos privados individuais e empresariais, bem como os subornos parlamentares (ABREU; CASTO, 2014).

essenciais à sua sobrevivência política. A estimativa é de que a medida, ao final, reduza as atuais 35 legendas a menos da metade. Ainda, pela regra que acaba com as coligações partidárias em eleições proporcionais, a ser aplicada a partir das eleições de 2020, os partidos não poderão mais se coligar na disputa das vagas para deputados (federais, estaduais e distritais) e vereadores. A intenção é acabar com o chamado “efeito Tiririca”, pelo qual a votação expressiva de um candidato ajudar a eleger outros do grupo de partidos que se uniram. Na prática, parlamentares de legendas diferentes, com votação reduzida, acaba eleito devido ao desempenho do chamado “puxador de votos”. Vide: Câmara empurra para 2020 fim das coligações entre partidos. *In*: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/09/1920320-camara-empurra-para-2020-fim-das-coligacoes-entre-partidos.shtml>>. Senado aprova cláusula de barreira a partir de 2018 e fim de coligação para 2020. *In*: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/10/03/aprovado-fim-das-coligacoes-em-eleicoes-proporcionais-a-partir-de-2020>>.

A coalizão que pode apoiar o Presidente é marcada, na sua formulação original, pela heterogeneidade de sua composição (LIMONGI, 2006). Nesse contexto, relações fisiológicas e clientelísticas regeriam as relações entre os eleitores e seus representantes e, como efeito, as relações entre o Executivo e o Legislativo (ABRANCHES, 2001). No entanto, vale ressaltar:

O outro pecado capital que tem sido atribuído a esse regime de governança no Brasil, recentemente, é que ele teria embutido incentivos irresistíveis ao fisiologismo e ao clientelismo. A gestão da coalizão se basearia em um toma-lá-dá-cá, que feriria os princípios da ética na política. E há uma série de exemplos recentes desse “varejão” para supostamente provar essa tese. Não creio que o fisiologismo e o clientelismo sejam intrínsecos ao regime de governança. Eles são componentes do padrão de relacionamento entre partidos e eleitores, portanto um dado sociológico. Se os partidos majoritários logram conquistar essa maioria por meio desse tipo de mecanismo de manipulação do eleitor despossuído e não há alternativas competitivas em muitos redutos, a relação entre essa maioria legislativa e o Executivo terá, de fato, um elevado grau de propensão ao fisiologismo e ao clientelismo. Mas seria assim, se o governo não fosse de coalizão (ABRANCHES, 2001, p. 14).

Por conseguinte, a objeção está na maneira pela qual mandatos são conquistados. O partido do Presidente poderia ser majoritário e os obstáculos continuariam os mesmos, tendo em vista que a maioria permaneceria majoritariamente fisiológica e clientelista. O problema é de ordem sociológica e não institucional, uma vez que paira na sobrevivência desses moldes oligárquicos de predominância política em diversos subsistemas políticos no país (LIMONGI, 2006).

O Executivo comanda o processo legislativo pois tem poder de agenda e esta agenda é executada e votada por um Poder Legislativo estruturado de maneira eminentemente centralizada em torno de regras que alastram direitos parlamentares em conformidade com princípios partidários. Dentro deste quadro institucional, o Presidente conta com os recursos para induzir os parlamentares à colaboração. Do mesmo modo, parlamentares não se deparam com o alicerce institucional próprio para perseguir interesses particulares. Ao contrário, o melhor artifício para a conquista de recursos que tenham por objetivo retornos eleitorais é votar disciplinadamente (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001). Nesse interim:

A independência da origem e da sobrevivência do Executivo e do Legislativo é uma das características que define o presidencialismo. Shugart e Carey (1992) assinalam que o fato de o chefe do Executivo ser dotado de poderes legislativos é outra característica definidora dessa forma de governo. Para eles, há nos governos presidencialistas grande variação quanto a esse aspecto. As relações entre Executivo e Legislativo são

afetadas pela extensão dos poderes legislativos controlados pela presidência. Shugart e Carey argumentam que os poderes legislativos presidenciais influem sobre a disposição presidencial para buscar ou não a cooperação do Legislativo para a aprovação de seus projetos. Presidentes com escassos poderes legislativos são forçados à negociação, pois sabem que sem concessões não terão sua agenda aprovada. Presidentes situados no outro extremo do espectro procurarão governar contornando as resistências dos congressistas e buscando forçar o Legislativo a ceder. Por isso mesmo, nesse caso o padrão de relações que se estabelece entre os dois poderes é mais conflituoso do que no primeiro (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001).

Figueiredo e Limongi (2001), entendem que as consequências dos poderes legislativos presidenciais são de outra natureza. Eles indicam com precisão o poder de agenda do chefe do Executivo, ou seja, a capacidade de definir não só que propostas serão colocadas em pauta pelo Congresso, mas também em que momento serão. Por conseguinte, um poder de agenda mais abrangente implica na capacidade de o Executivo influenciar de modo direto nos procedimentos legislativos e, assim, atenuar os efeitos da separação dos poderes, o que pode levar os parlamentares à cooperação (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001).

Nessa esteira, o problema não está na relação entre Executivo e Legislativo que o presidencialismo de coalizão estabelece, mas sim na relação entre partidos e eleitores, que está, entre outras coisas, relacionada ao nível de desenvolvimento cívico do eleitorado, e não às regras eleitorais. A questão é que a heterogeneidade basilar do país, a assimetria do federalismo brasileiro, a disparidade das estruturas de crenças políticas e relativas à democracia e a alta diferenciação ideológica, é que se encontram no berço dos riscos de paralisia decisória e da complexidade da governança no país. Para Abranches (2001), o fundamento dessa complexidade da governança no Brasil é sociológico e não se reduz a problemas de ordenação institucional, mas é patente que a governança, em virtude de ser mais complexa, exige ferramentas de gestão da maioria – no caso de criação e gerenciamento de coalizões majoritárias – mais eficientes e diferenciadas.

Abranches entende que de pouco iria adiantar reestruturar a legislação partidária e eleitoral a fim de reduzir o número de partidos. Presidentes sempre seriam constrangidos a constituir coalizões para governar, mesmo, por contraditório que pareça, se seu partido fosse majoritário. Isso dado que coalizões não seriam instituídas unicamente em conformidade com o critério partidário. Ou melhor, esse método costumeiro de formação de coalizões seria escasso para dar o suporte político necessário ao Presidente. “Federalismo, o poder dos governadores e a

diversidade e heterogeneidade da sociedade brasileira, mais do que o número de partidos, tornavam coalizões imperiosas” (LIMONGI, 2006, p. 2).

Fato é que o modelo não se desenvolveu acidentalmente. Até porque não existe margem de escolha. No Brasil, não há chance de um governo ser eleito e recusar-se a fazer coalizões. A lógica das coalizões é uma imposição institucional. E o comportamento social dos governos sofre influência impreterível do arranjo institucional. Pois bem, esta é a realidade brasileira: relativamente comum em sistemas parlamentaristas, o modelo do governo de coalizões firmou-se no país com características particulares. E este sistema não emergiu aleatoriamente, mas como uma ferramenta apropriada para certos problemas da sociedade brasileira. Porém, tem reclamado um custo para o seu exercício: custo democrático, custo político, custo orçamentário, dentre outros (SCHIER, 2017).

4 A ADAPTAÇÃO DO PRESIDENCIALISMO AO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO: O QUE RESTA PARA O MODELO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO?

O estudo das relações entre os Poderes Executivo e Legislativo, notadamente no que toca à ação entre partidos, governos e a consequente governabilidade, impõe, em um primeiro momento, reconhecer a escolha político-institucional brasileira, qual seja, o regime democrático, a forma de governo republicana e, finalmente, o sistema de governo presidencialista.

Entender quais as causas e pressupostos que validam e amparam o presidencialismo de coalizão é fundamental para o presente estudo. Sem esta compreensão, a discussão sobre governabilidade e estabilidade política restará muito restrita.

O certo é que, diferentemente de uma crise da Democracia, atravessou-se uma grave crise de legitimidade da Democracia Representativa. Certamente esse quadro implicou a descrença e desconfiança popular na república das medidas provisórias e na lei dos corpos representativos, cada vez mais em desacordo com os seus anseios, suas aspirações, seus interesses existenciais. É neste cenário que intenta-se descobrir o que resta para o modelo democrático brasileiro.

4.1 A necessidade de assegurar a governabilidade no presidencialismo multipartidário

A partir de meados dos anos 1990, a palavra governabilidade começou a ser tratada e estudada com mais afinco. Não somente a qualidade das instituições é capaz de garantir a governabilidade, como também sua legitimidade. Para se falar em legitimidade, em um Estado Democrático de Direito, deve-se levar em conta que as instituições públicas são produtos de um processo democrático e que, ao menos teoricamente, representam o interesse da população. Nesse enfoque, a governabilidade deriva da legitimidade do Estado e de sua capacidade de representar o pluralismo social. A governabilidade é vista como elemento obrigatório para que se possa governar (COSTA, 2015).

O arranjo institucional brasileiro induz e estimula o Presidente da República a governar sob coalizões, e isso está absolutamente introduzido na conjuntura histórica, política, institucional e constitucional brasileira. É nas sociedades mais

fracionadas e conflitivas que a governabilidade e a estabilidade institucional demandam a formação de alianças e maior habilidade de negociação. Nestes tipos de sociedade, é preciso levar em conta que a Constituição exerce significativo papel de unificação social e política. Contudo, aos olhos de Schier (2016), o que a Constituição viabiliza é a formação de consensos meramente formais ou abstratos. Por exemplo, há relativo acordo no que diz respeito à necessidade de prestação de políticas sociais e a função do Estado na erradicação da pobreza e das desigualdades, mas bem pouco acordo no que se refere à extensão dessas políticas e ao conteúdo que elas devem tomar. Por este motivo, a comunhão de princípios políticos não garante, nem contém, obrigatoriamente, elementos de concordância sobre as políticas concretas e as soluções a serem realizadas pelo governo, nem quanto ao rumo que se dará ao processo de mudança (ABRANCHES, 1988). Por esta razão, a garantia de estabilidade e governabilidade deve ser remetida ao comportamento institucional desse modelo característico de presidencialismo, que se evidencia pela lógica das coalizões. E, para que fique claro: no quadro descrito, a lógica das coalizões não é propriamente uma escolha política, mas sim uma imposição do arranjo institucional. Ela não apenas incentiva os partidos políticos e o Presidente da República à formação de coalizões como, na prática, acaba por obrigar a instauração das coalizões, sob pena de instabilidade política, quebra de governabilidade e, eventualmente, ruptura institucional (SCHIER, 2016).

No presidencialismo de coalizão, presidentes são as figuras centrais. O chefe do Executivo encarrega-se de decidir os partidos com quem irá governar e de que maneira irá alocar os recursos disponíveis a esses partidos. Ele detém amplas ferramentas para administrar coalizões. Importa, nesse sentido, compreender o jogo entre os parceiros nas coalizões multipartidárias, já que, apesar dos possíveis custos, esse jogo abre diversas possibilidades de ganhos de troca e de cooperação ao longo do tempo entre os atores políticos. Presidentes quando eleitos em sistemas multipartidários, com elevada fragmentação partidária no Legislativo, como é a realidade brasileira, têm, com frequência, se deparado com o fato de seu partido, ou até sua coligação eleitoral, não dispor de maioria de cadeiras no Legislativo (BERTHOLINI; PEREIRA, 2017).

Teoricamente, o multipartidarismo traz como benefício o próprio pluralismo, o alargamento do universo de escolhas de projetos políticos pelos cidadãos e mais opções na hora de votação, com a conseqüente ampliação da agenda, impedindo-

se, dessa forma, a concentração de poder político. Mas o corolário, igualmente inevitável, tem sido a fragmentação da representação parlamentar (SCHIER, 2017):

A conexão de todas as peças permite a construção de um quadro *a priori* bastante pessimista. Uma sociedade plural, fragmentada, desigual, complexa e conflitual. Multipartidarismo e sistema eleitoral que não consegue garantir a maioria para nenhuma agremiação política. A fragmentação é ainda agravada não apenas por decorrência dos aspectos sociais mas porque o sistema eleitoral de base federativa gera a necessidade de atendimento de demandas locais muito diversas e específicas em detrimento de interesses mais gerais ou nacionais. De outro lado o Presidente da República com poderes imperiais necessita administrar, definir e implantar políticas públicas, mas não encontra sustentação política no Congresso Nacional, eis que no Brasil, assim como em outras democracias consolidadas que adotam o multipartidarismo, nenhum partido político possui mais do que 20% das cadeiras no parlamento e, logo, não possui maioria, não possui base de apoio. O quadro de governabilidade, em tese, parece certo (SCHIER, 2017, p. 104).

Abranches já havia anunciado isso e a bibliografia brasileira frequentemente vem atestando que a combinação de elementos institucionais brasileira é uma combinação explosiva. Isso porque não há propriamente uma coalizão prévia, com exceção às precárias coligações com papel puramente eleitoral. O chefe do Executivo assume sem ter maioria. Em momentos de crises, não pode ser derrubado (exceto por meio do *impeachment*, que não é, propriamente, um instrumento de solução de crises políticas). E, além disso, a legislação do País obstaculiza e quase inviabiliza politicamente a renúncia presidencial (SCHIER, 2017).

Desse modo, para governar por meio de governos majoritários pós-eleitorais, presidentes têm de tomar, no mínimo, três escolhas na montagem e sustentação de coalizões: 1) quantos partidos irão compor a coalizão; 2) quais partidos e se eles expressam preferências políticas e ideológicas parecidas àquelas do Presidente; e 3) a quantidade de poder e recursos que serão compartilhados entre os parceiros. Para governar em um meio institucional partidariamente fragmentado, o chefe do Poder Executivo precisa ser constitucional e politicamente poderoso e dispor de uma gama de ferramentas e moedas de troca capazes de atrair o suporte político de partidos após as eleições. Para Bertholini e Pereira (2017), a intenção do Presidente é maximizar apoio político com o menor custo possível. Para tanto, ele precisa definir quantos e quais partidos vão integrar sua coalizão e quanto poder e recursos serão compartilhados com esses parceiros. Baseados nessas escolhas, os membros da coalizão atingem um grau maior ou menor de satisfação que, por seu turno, tem o condão de gerar maior ou menor equilíbrio/capacidade de governo. Todavia, os

autores ressaltam que o equilíbrio alcançado não é estático, mas sim dinâmico, podendo variar diante de choques externos ou internos (BERTHOLINI; PEREIRA, 2017).

No mesmo sentido, Abranches (2003) ensina que as coalizões multipartidárias são inevitáveis em um sistema político como o brasileiro, expressão de uma sociedade plural e, além do mais, com tradição de voto proporcional. O chefe de governo tem de afastar a visão de seu próprio partido e assumir uma lógica de atuação voltada para a estabilidade e desempenho da aliança. No parlamentarismo, quando deixa de fazê-lo ou não tem sucesso na tentativa, o governo cai; no presidencialismo de coalizão, acarreta uma crise de governança. A queda do governo no sistema parlamentar pode vir a ser uma crise de governança, mas esta não é uma consequência direta da quebra da aliança, como no presidencialismo de coalizão.

O êxito político-operacional da governança é determinado pela capacidade de coordenação da maioria por parte do Presidente da República, que ocupa o cerne do sistema de forças. Na existência de falhas de coordenação, o sistema se inclina à fragmentação, podendo sofrer paralisia decisória e colapsos de desempenho, com prejuízos ao apoio social do governo. No presidencialismo de coalizão, em uma crise de governança, é grande a dificuldade de trocar alianças para redesenhar a base de sustentação parlamentar. Por sua vez, no parlamentarismo, a queda do gabinete, a dissolução do parlamento e a convocação de eleições são mecanismos para resolver essa dificuldade. No presidencialismo de coalizão, a reforma do gabinete é processo traumático e desestabilizador, tendo em vista a quase impossibilidade de equilibrar as reivindicações partidárias, faccionais e regionais, em um ministério com número finito de postos (ABRANCHES, 2003).

Percebe-se, pois, a importância do Presidente da República no presidencialismo de coalizão: posto que os parlamentares não dispõem de uma exata dimensão de sua base eleitoral e precisam demonstrar a seus eleitores que os estão representando de maneira efetiva (*accountability*), a autoridade do chefe do Executivo, personalidade de expressão política nacional, torna-se um poderoso intermediário, de forma a nacionalizar o comportamento dos deputados (PIVA, 2010). Assim:

É nesse momento, lógico e não cronológico, que o presidente assume importância crucial, pois nele residem as respostas às dúvidas de deputados em busca de *constituency* e *accountability*. As eleições presidenciais produzem um ator de grande visibilidade e capacidade política. Sobre ele incidem expectativas de desempenho governamental incomparáveis às de qualquer outro agente ou instituição. O número de cargos à disposição, o poder de agenda e de mobilizar os meios de comunicação tornam o presidente figura ímpar em qualquer sistema presidencialista. O caso brasileiro não foge à regra. Portanto, a posição dos deputados em relação às políticas propostas e realizadas pelo Executivo é fonte essencial de sinalização para sua base eleitoral "virtual". (SANTOS,1999).

Arquiteta-se, dessa forma, um movimento circular: os parlamentares, buscando uma conexão eleitoral, isto é, indicar para seus eleitores seu posicionamento em relação a assuntos de interesse público, transferem os poderes decisórios para o Poder Executivo. Este, por sua vez, na necessidade de maximizar a aprovação de seus projetos, busca o apoio de parlamentares, concedendo cargos e impondo a agenda do Congresso Nacional (PIVA, 2010).

Importante verificar que, no que concerne ao grau de fragmentação, quanto maior a fragmentação partidária do sistema, maiores as chances de o chefe do Executivo não ter a maioria do parlamento, precisando, assim, realizar acordos para que consiga governar. Mainwaring e Shugart (1997) chegam até a declarar que, para obter apoio parlamentar, presidentes minoritários terão de recorrer ao clientelismo ou passarão por cima do Congresso e dos partidos, na tentativa de se sobrepor a eles. Outro aspecto importante no que diz respeito ao sistema partidário é a disciplina partidária, pois quanto mais disciplinados, mais fáceis serão os acordos que o Presidente terá de fazer para alcançar o apoio parlamentar. Como forma de viabilizar a governabilidade, os regimes presidencialistas usualmente reservam alguns poderes legislativos ao Presidente. Dentre eles, os mais importantes são: o poder de veto, o poder de editar decretos e as iniciativas exclusivas (ARAUJO, 2012).

Por fornecer as ferramentas adequadas para criar um ambiente de cooperação entre os poderes Executivo e Legislativo, o presidencialismo de coalizão brasileiro pode ser visto como um desenho institucional apto a promover estabilidade democrática. Todavia, é indispensável que o Presidente faça bom uso dos recursos institucionais a ele disponíveis a fim de evitar conflitos e impasses no Congresso Nacional. Assim, para seu bom desempenho, o presidencialismo de coalizão carece de um Presidente habilitado a gerir coalizões, portando-se como verdadeiro

administrador das demandas político-partidárias que lhes são postas, haja vista o seu protagonismo no contexto político nacional (ALVES; PAIVA, 2017).

Esse regime de governabilidade, por ser presidencialismo, destina à presidência um papel crítico e nuclear no equilíbrio, gestão e estabilidade da coalizão. O chefe do Executivo precisa nutrir o apoio popular – o que demanda a eficácia de suas políticas– para utilizar sua popularidade como meio de pressão sobre sua coalizão; ter uma agenda constantemente cheia - para provocar atenção da maioria parlamentar e impedir sua dispersão; ter um comportamento proativo na coordenação política dessa maioria - para lhe dar rumo e controle (ABRANCHES, 2003).

É sabido que, através dos partidos, os presidentes compõem alianças para a conquista de suporte parlamentar às suas iniciativas. Visando benefícios para ambas as partes, as alianças, registra-se, são estratégicas. De um lado, o Presidente pode trafegar com maior eficiência na área legislativa. De outro, os deputados buscam usufruir de recursos institucionais distribuídos em troca de apoio parlamentar, na intenção de obter vantagens competitivas que lhes assegurem ou, ao menos, abatem as dúvidas correspondentes à continuidade de suas carreiras políticas (ALVES; PAIVA, 2017).

Durante seus mandatos, sem dúvidas, presidentes enfrentam restrições exógenas diferentes e distintos choques externos e internos. Contudo, Bertholini e Pereira (2017) apontam que esses presidentes possuem opções estratégicas diversas para gerenciar a coalizão, não sendo simples reféns de condições políticas adversas, geradas por uma esfera fragmentada. Mesmo quando controladas por essas restrições e por choques, as estratégias de gerência do Presidente continuam influenciando os custos de governo, isto é, se o chefe do Poder Executivo não faz o dever de casa, ao organizar coalizões com um menor número de parceiros, ideologicamente homogêneas, e não compartilha poder de maneira proporcional com seus aliados, ele não consegue mais apoio do Legislativo, não importa o quanto gaste. Se existe algum problema no presidencialismo multipartidário brasileiro, não seria de desenho institucional, mas, sobretudo, de gerência da coalizão (BERTHOLINI; PEREIRA, 2017).

Sim, o Presidente da República, dotado de poderes legislativos e de cargos a serem preenchidos, ampara a aprovação de sua agenda realizando acordos e

ajustes com os partidos políticos no Congresso Nacional. Projeta-se, desse modo, a noção de presidencialismo de coalizão (PIVA, 2010).

Em um panorama geral, o pensamento predominante na teoria política brasileira observa, no presidencialismo de coalizão, mais qualidades que defeitos. Neste entendimento, o presidencialismo de coalizão é revelado como um instrumento muito hábil para garantir governabilidade e estabilidade em uma organização institucional na qual essas virtudes seriam impossíveis ou difíceis (SCHIER, 2016). Além disso, a lógica das coalizões seria também eficaz como uma ferramenta fomentadora de diálogos institucionais, de solução de conflitos e de tomada de decisões na conjuntura de uma sociedade plural, fragmentada, desigual e complexa. O presidencialismo de coalizão seria uma manifestação característica de democracias plurais (ABRANCHES, 1988).

O tema, por certo, comporta inúmeros recortes e desdobramentos. Como já foi dito anteriormente, na teoria política o debate sobre o Poder Executivo brasileiro e seu arranjo institucional normalmente é colocado de forma otimista. Prevalece, majoritariamente – mas não hegemonicamente – uma leitura no sentido de que o presidencialismo de coalizão é um arranjo institucional muitíssimo eficiente no que tange com a garantia da governabilidade, estabilidade política, previsibilidade nas decisões públicas, garantia de elevado índice de disciplina partidária e, quiçá mais importante, instrumento muito hábil e rápido para a mediação e solução de conflitos políticos (e sociais) – objetivo muitíssimo importante para democracias que se pretendem afirmar em sociedades plurais, fragmentadas e complexas. Para o Direito – e de um modo geral para a percepção da sociedade – o presidencialismo de coalizão trabalha numa lógica que, se procedimentalmente aparenta ser legítimo (não significa que efetivamente o seja), substancialmente causa estranheza. E aqui não raro se referem ao presidencialismo de coalizão como cancro, doença, câncer, etc (SCHIER, 2017 p. 68-69).

Schier (2017) questiona se estariam corretas as análises do pensamento predominante na ciência política ou as análises dos juristas? Conclusão: ambas. O autor explica que esta conclusão pode variar dependendo do termômetro, da medida, do parâmetro ou do critério utilizado para definir se o arranjo institucional é bom ou é ruim. É bom para que? Para quem? O que se considera como bom em cada caso? Inconcebível responder adequadamente sem antes fixar os pressupostos de análise.

Fato é que a governabilidade é peça-chave a ser levada em consideração nas sociedades democráticas. Está ligada a certo nível de harmonia em relação às instituições políticas de uma nação. Assim, nítida a sua importância para pensar em melhores resultados das ações do Estado. Tecidos alguns comentários acerca da

governabilidade, interessa analisar, com mais afinco, como se dá a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo.

Em estudo recente, Bertholini e Pereira (2017) propuseram conjecturar o nível de eficiência entre distintas táticas de gerenciamento de coalizões, notadamente no que toca ao apoio conquistado pelo Presidente no Legislativo. Os autores questionaram se governos que despendem mais, em razão das suas escolhas de montar coalizões extensas, heterogêneas e desproporcionais, obtêm uma alta taxa de sucesso no Legislativo? Ou, além de enfrentar altos custos de governo, maus gerentes de coalizão também deparar-se-iam com baixo sucesso legislativo? Nesse contexto, importante reconsiderar o papel dos poderes constitucionais e de controle de agenda do Legislativo por parte do Executivo na superação dos possíveis problemas de capacidade de governo, decorrentes das forças centrífugas de presidencialismos multipartidários. Sem dúvidas, poderes constitucionais e de agenda são necessários, mas parecem não ser condição suficiente para uma administração de coalizão bem-sucedida.

Antes de mais nada, um Presidente deve administrar coalizões com um número baixo de partidos ideologicamente homogêneos e compartilhar poderes e recursos de maneira proporcional com seus parceiros de governo. Ampliar os custos governamentais ao transferir maiores aportes de recursos para aliados políticos não acarretará, obrigatoriamente, os efeitos almejados. Pelo contrário, a majoração desses custos pode levar à deterioração intertemporal das condições de governar, com constantes derrotas presidenciais no Congresso, decorrentes de maiores animosidades e da ausência de apoio entre parceiros políticos. Em um cenário multipartidário e fragmentado, os aliados da coalizão carecem de um administrador capaz de reduzir seus problemas de coordenação. Sem este coordenador externo (Chefe do Executivo), as maiorias legislativas tornam-se instáveis, onerosas e imprevisíveis e a crise política acaba por se tornar costumeira (BERTHOLINI; PEREIRA, 2017). Diante deste cenário, então, importa averiguar de que forma, no presidencialismo de coalizão, o Poder Executivo torna-se uma espécie de refém do Poder Legislativo.

4.2 A fragilidade do Poder Executivo frente o Poder Legislativo: autonomia dos poderes?

Ao invés de implementar intensa reforma do sistema político, com a diminuição do número de partidos políticos e a adoção do parlamentarismo, a Carta Magna de 1988 conservou, ao menos nesses dois pontos elementares, o *status quo* e, ainda, majorou profundamente os poderes legislativos do Poder Executivo. A consequência da manutenção do *status quo*, para alguns autores, poderia levar à inoperância do sistema, uma vez que fora mantido o sistema proporcional de listas abertas e estar-se-ia frente a um chefe do Executivo fraco perante a existência de múltiplos partidos, ideologias, coligações e interesses personalistas e regionais, representados no Congresso Nacional (PIVA, 2010).

De fato, o Brasil é governável. Quanto a isso já não pairam mais dúvidas. O chefe do Poder Executivo aprova a maior parte das propostas que envia ao Legislativo, ou seja, possui altas taxas de sucesso e a maioria das leis são originárias de projetos iniciados pelo Executivo, isto é, possui altas taxas de dominância (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001). As razões para o sucesso e dominância do Presidente têm como núcleo seus poderes— os poderes de agenda, o controle discricionário sobre cargos e sobre o orçamento.

Também tem sido observado nas mais recentes legislaturas o fenômeno do crescente papel de destaque do chefe de governo no processo legislativo, tanto pela verificação da quantidade de projetos de lei propostos pelo chefe do Executivo, quanto pelas altas taxas de sucesso de suas iniciativas legislativas, as quais, registra-se, tramitam mais rapidamente que os projetos de lei dos deputados federais (ALVES; PAIVA, 2017).

Mesmo que, geralmente, os estudos evidenciem a importância do conjunto de poderes, a operacionalização pende a se concentrar na relevância de uma única variável institucional, desprezando outros componentes explicativos. Ao mesmo tempo que se concentram demasiadamente na figura do Presidente e nos seus poderes, deixam de lado o Congresso, pois o foco recai nos meios empregados pelo Executivo para anular os interesses particulares que guiarão a ação dos parlamentares. Se levada ao extremo, resultaria desse raciocínio que os poderes do chefe do Executivo removeriam qualquer chance de ação do Legislativo. Ainda quando a fundamentação é partidária, ela tende a se concentrar em como a centralização do processo legislativo nas mãos dos líderes partidários anularia os incentivos fragmentadores e personalistas do sistema eleitoral. Então, ainda que hoje reconheça-se a governabilidade como um fato, esta parece ser assegurada a

despeito do Legislativo, através da sua neutralização. É uma inclinação ver o Legislativo como sendo composto por um amontoado de parlamentares lutando por recursos insuficientes, cujas questões são contornadas por um Presidente que se escora em seus poderes constitucionais e nos recursos que administra (FREITAS, 2013).

O Congresso é visto como formado por parlamentares preocupados somente com a conservação de seus cargos, como se suas trajetórias políticas não estivessem associadas à apresentação e/ou suporte de políticas específicas. Essa interpretação toma o Legislativo e o Executivo como se fossem dois agentes unitários concorrendo por recursos escassos. Mas nem o Legislativo, nem tampouco o Executivo são atores unitários. O desequilíbrio aparente entre os Poderes em prol do Executivo, no que diz respeito à produção legal, não pode ser esclarecido unicamente pelas garantias constitucionais e regimentais cedidas a este Poder. Os presidentes eleitos, de forma sistemática, têm formado coalizões governamentais para dar conta da excessiva fragmentação do Congresso – distribuem as pastas ministeriais entre os partidos que integram o Congresso Nacional – formando maiorias legislativas que o amparam, garantindo sua predominância. O sistema político brasileiro é, destarte, um presidencialismo de coalizão no sentido estrito do termo: presidentes governam sustentados por uma coalizão partidária. Coalizão, deste modo, não é um qualificativo ou apêndice ao presidencialismo (FREITAS, 2013).

No Brasil, a competência para implementar uma agenda de governo depende de decisões estratégicas do Presidente em formar uma coalizão de governo, através da distribuição de cargos nos ministérios para representantes de partidos com assento nas arenas legislativas, visando assegurar maiorias legislativas imperiosas para a aprovação da agenda. Resumindo, os elementos mais consistentes da literatura sobre a relação dos Poderes atribuem papel de destaque ao chefe do Poder Executivo na construção de políticas públicas e no fomento de sua agenda. Mesmo que não afastem o papel de comportamentos particularistas e informais nessa relação, rechaçam a tese da paralisia decisória, enaltecendo a governabilidade e, especialmente, o papel de mecanismos institucionais presentes na Carta de 1988 (GOMES, 2011).

Acontece que, no presidencialismo, a estabilidade política não é um dado necessário. Ela depende de vários aspectos, por exemplo: (a) o fato de o partido

político do chefe do Executivo possuir maioria no parlamento, sozinho ou por meio da formação de coalizões; (b) o desempenho político, social e econômico do governo; ou, até mesmo, (c) o prestígio pessoal do Presidente. Percebe-se, pois, que estabilidade e governabilidade, no presidencialismo, sobrevivem de uma complexa rede de fatores. Mas uma coisa é certa no sistema presidencialista: sem apoio do Legislativo pode até existir certa estabilidade, mas não há que se falar em governabilidade (SCHIER, 2017).

A construção da coalizão deve ser levada a sério. Ela tem consequências para o *modus operandi* do sistema político que passam despercebidas ao olhar-se somente para a presidência. Para Figueiredo e Limongi (2009), no momento em que o chefe do Executivo divide seu poder com os partidos que integram a coalizão, ele chancela um acordo que obscurece as distinções entre os Poderes Executivo e Legislativo. A formação de uma coalizão atenua a distância entre o Executivo e Legislativo pois os partidos políticos representados no Executivo, ou seja, aqueles que recebem pastas ministeriais, também se fazem presentes no Legislativo. A coalizão é, desta forma, a maneira pela qual se obtém a coordenação entre os Poderes, substituindo-se a separação formal entre os poderes por sua articulação.

Sendo assim, para Freitas (2013), a coalizão não deve ser vista como uma restrição ao poder presidencial. A coalizão é o que concretiza este poder. A agenda política expressa nas propostas enviadas pelo Executivo deixa de ser do Presidente e passa a ser da coalizão. Dito de outra maneira, presidentes formam coalizões pois preveem a impossibilidade de aprovar qualquer projeto de lei sem o apoio de uma maioria. A distribuição de ministérios tende a ser vista como um instrumento à disposição do Presidente para maximizar apoio legislativo necessário à aprovação de sua agenda política. Com a entrada no governo, o titular da pasta ministerial é representado como um simples guardião de benesses auferidas a seu partido, benesses essas medidas em cargos ou em uma fatia do orçamento. As coalizões são arquitetadas por uma simples razão: as decisões no parlamento são tomadas contando votos. Vale o que a maioria decidir. Nenhum dos poderes de agenda do Executivo dá a ele a chance de governar contornando o Legislativo (FREITAS, 2013).

A ideia predominante da arena legislativa é a de um Congresso submisso aos poderes de um Poder Executivo que domina a produção legal. Realmente, a taxa de dominância do Executivo é alta; no Brasil, cerca de 80% dos projetos transformados

em leis, entre 1988 e 2011, foram propostos por este Poder³³. As razões para tamanha dominância tem como base o domínio, pelo Presidente, de recursos, cargos, e, notadamente, o controle discricionário sobre o orçamento. Ao considerar o Legislativo, o foco recai sobre a centralização do processo decisório em torno dos líderes partidários, que bloqueariam as vontades individuais dos parlamentares. Em ambos os casos, seja via líderes, seja via emendas ao orçamento, os desejos individuais dos parlamentares são neutralizados. Segundo Freitas (2013), sem essa neutralização não seria possível explicar a dominância presidencial sobre o processo Legislativo.

Essas considerações não levam em conta as consequências da formação de coalizões para o sistema político. O Presidente, ao dividir as pastas ministeriais, estabelece um acordo com os partidos que irão integrar a coalizão. Na verdade, este acordo é um acordo entre partido, ou seja, entre o partido a que pertence o Presidente e os demais partidos que constituem a coalizão. Este acordo acarreta o seguinte: os partidos que compõem a coalizão passam a ser parte do governo, ou seja, são responsáveis, conjuntamente, pelas ações do governo. A agenda do Executivo deixa de ser única e exclusiva do Presidente e passa a retratar as preferências da maioria. Desse modo, visto que, no caso brasileiro, impera o governo de coalizão, segue que por maioria entende-se agenda de coalizão (FREITAS, 2013).

Alguns posicionamentos fazem das regras institucionais de controle da agenda o cerne da explicação de como o Executivo obtém apoio. Neste caso, a cooperação do legislador não é negociada, mas forçada pelo Executivo. Sob essa compreensão, não haveria muito a pesquisar acerca de orçamento e controle: estando todas as decisões de um jeito ou outro administradas pelo Executivo, caberia esperar dos parlamentares uma conduta meramente residual, visando extrair algum tipo de prêmio de consolação por, simplesmente, preservar a disciplina de sujeição ao Executivo (BITTENCOURT, 2012).

Outros autores³⁴ referem que o poder de agenda importa - e sobremaneira - contudo, pode não explicar todo o resultado em termos de coalizão. Os dois aspectos que intervêm com mais energia no controle da atividade legislativa são o

³³ Banco de Dados Legislativos – CEBRAP.

³⁴ Vide: MONTERO, Mercedes Garcia. **Presidentes y parlamentos: ¿ quién controla la actividad legislativa en América Latina?** Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2009.

desenho institucional e as maiorias legislativas. Sobre a relação que se produz entre ambas, a mera existência de sólidos poderes institucionais para o Executivo não lhe garante a gerência sobre a atividade legislativa se não possuir uma maioria legislativa de partida. Contudo, as circunstâncias institucionais favoráveis ao Parlamento não conserva uma interação tão alta com a constituição de maiorias legislativas por parte do Executivo, já que a participação legislativa dos parlamentares se sustenta, independentemente de o Executivo possuir ou não uma ampla maioria. Verifica-se que mesmo presidentes fortes têm necessidade de negociar coalizões (BITTENCOURT, 2012).

Verdade é que, contrariamente ao que se previa entre as décadas de 1980 e 1990, as coalizões se demonstraram táticas viáveis para a manutenção de regimes presidencialistas multipartidários. Isto se deve, especialmente, ao reconhecimento de um fenômeno que possibilita a coordenação e racionalização dos processos políticos: a disciplina partidária. Com efeito, sob a égide do texto constitucional vigente, os chefes de governo obtiveram índices de sucesso equivalentes aos apontados em regimes parlamentaristas. O êxito dos projetos políticos do Presidente somente foi viável em razão do apoio majoritário alcançado a partir da construção de alianças com organizações partidárias, suficientemente fortes. Um percentual elevado de deputados vota conforme a recomendação do líder do partido, depreendendo-se, assim, que a composição de alianças entre o governo e demais elites políticas, a partir do reconhecimento da importância das organizações partidárias, outorga racionalidade e previsibilidade ao jogo político travado entre Executivo e Legislativo (ALVES; PAIVA, 2017).

A disciplina partidária, no Brasil, é assegurada pelo processo decisório no Congresso. A dinâmica do processo legislativo brasileiro é bastante centralizada e coordenada pelos líderes partidários e pelo chefe do Poder Executivo, com suas prerrogativas de controle da agenda. Os líderes partidários e o Presidente podem tirar os projetos das comissões e remetê-los diretamente ao plenário, através dos requerimentos de urgência (LIMONGI; FIGUEIREDO, 1998). No Brasil, como o processo legislativo reúne os ativos institucionais nos partidos, por meio de seus líderes de bancada, além de centralizar o controle do orçamento nas mãos do executivo, por meio de suas prerrogativas, esse cenário levaria a uma situação em que existem benefícios para que os partidos façam parte do governo e para que os

deputados permaneçam coesos e disciplinados, a fim de obter maior poder de barganha em relação ao Executivo, por meio da atuação partidária (ARAUJO, 2012).

Sendo a opinião negativa ou positiva, a realidade é que, tanto no presidencialismo brasileiro, como no parlamentarismo, Legislativo e Executivo desempenham funções conjuntas, sob sólida coordenação do Executivo. A diferença é que, no parlamentarismo, o Parlamento é quem define qual será a coalizão governista, ao passo que no presidencialismo de coalizão é o Presidente quem vai estabelecer a coalizão, a partir das condições impostas pelos componentes do Congresso (ARAUJO, 2012). Referida coordenação do processo legislativo pelo Poder Executivo não significa, necessariamente, o atropelamento do Congresso. Tanto os poderes constitucionais do Executivo, quanto os dos líderes partidários, possibilitam ferramentas para neutralizar o comportamento individualista dos parlamentares (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2007).

No entanto, ao invés de desvigorar o Congresso, essa condição estimula os partidos políticos integrantes da base de apoio ao governo, que passam a ser detentores de maior poder de barganha com o Executivo. Dito de outra forma, as ferramentas institucionais favorecem a disciplina partidária, viabilizando a negociação entre o Executivo e os partidos. Inclusive o poder de editar medidas provisórias atua como um mecanismo de controle do Governo pelo Legislativo. Os parlamentares apoiariam as medidas provisórias como meio de identificar a opinião de seus eleitores. Essa condição caracterizaria o sistema brasileiro como um sistema em que o Legislativo outorga o governo ao Executivo, mas não renuncia suas prerrogativas de controle. Por meio da recepção das alterações de *status quo* provocadas pela edição das medidas provisórias, os deputados conseguiriam identificar os interesses do eleitorado e, a partir disso, propor alterações (ARAUJO, 2012).

Via de regra, há divergências entre os analistas políticos quanto à tendência de fragmentação dos poderes legislativos federais. Ames (2003), por exemplo, sustenta que o poder legislativo é um reduto de interesses particulares que sempre visa a conservação de privilégios políticos, bem como a conquista de benefícios econômicos. Limongi e Figueiredo (1998), por seu turno, defendem que os partidos são coerentes e organizados, alegando que as estatísticas sobre o desempenho parlamentar demonstram que, no Brasil, a taxa de fidelidade partidária, nas sessões legislativas federais, é bastante elevada.

Já para Santos (2002), essas perspectivas se complementam, uma vez que elas possuem pontos fortes e lacunas que, se sistematizadas de maneira adequada, viabilizariam uma apreciação mais aproximada do real cenário político institucional brasileiro. Para o autor, a mudança de paradigma político entre as constituições de 1946 e de 1988 modificou consideravelmente as relações políticas envolvendo o Congresso Nacional e o Poder Executivo Federal:

[...] o regime de 1946-64 caracterizou-se pela existência de fontes alternativas de distribuição de benefícios. Naquela conjuntura, as estratégias individualistas podiam ser eficazes em circunstâncias específicas, na medida em que entidades coletivas, como os partidos, não eram tão relevantes para seus membros individuais. O segundo contexto, que define o regime pós-88, caracteriza-se pelo monopólio do Executivo sobre a iniciativa em matéria orçamentária. É fácil imaginar que, nessas circunstâncias, os congressistas tenham interesse comum na consistência do comportamento de suas respectivas bancadas em plenário. Quando os legisladores estão organizados sem partidos disciplinados, a força do seu apoio parlamentar aproxima-se do peso dos partidos que formalmente integram a coalizão governista. Isso, por sua vez, garante o fluxo da legislação no plenário da Câmara e, em contrapartida, os parlamentares são aquinhoados pelo Executivo com benefícios de patronagem que eles distribuem aos seus redutos eleitorais (SANTOS, 2002, p. 245).

Hoje, o Poder Executivo Federal tem a competência exclusiva para propor matéria orçamentária. Este é o aspecto diferencial do arranjo legislativo do período pós Constituição de 1988, em relação ao modelo vigente durante a Constituição de 1946, último ciclo de experiência política democrática brasileira antes da ruptura ditatorial, instaurada em 1964. Essa exclusividade do modelo político-institucional vigente ocasiona um monopólio regulador do poder executivo, enfraquecendo o deputado enquanto ator individual, obrigando a sua adesão a grupos específicos de interesses e conferindo o seu poder de negociação política a um grupo limitado de líderes. Por essa razão, os partidos políticos hodiernos desempenham uma função destacada na composição do ambiente das decisões políticas nacionais, haja vista atuarem em harmonia com os interesses de um Poder Executivo que possui elevado poder de barganha (SANTOS, 2002).

Logo, não se tratou de um retorno puro e simples ao modelo de 1946, mas de um arranjo mais aprofundado na medida em que conferiu poderes imperiais ao presidente. Para o constituinte e, após a Constituição de 1988, o problema institucional não era propriamente o Executivo, mas o Legislativo [...]. O constituinte apostou nas potencialidades democráticas do Executivo e desconfiou do Legislativo. Contudo, o Poder Executivo não tinha uma ficha histórica muito favorável (SCHIER, 2017, p. 108).

Schier (2017) revela que a desconfiança em relação ao Legislativo é visível em várias passagens do texto constitucional, bem como a tentativa de modernização e agilização de procedimentos. De fato, a Constituição de 1988 operacionalizou diversas mudanças na seara do processo legislativo, descentralizando os trabalhos em comissões, permitindo a criação de comissões terminativas que aprovam leis sob delegação *interna corporis*, outorgando, por um lado, maior pulverização e agilidade, mas, de outro, centralizando o papel e atividades dessas comissões nas lideranças partidárias. O poder de agenda foi retirado dos deputados ou grupos isolados no parlamento, que perderam capacidade de influenciar, individualmente, no processo legislativo. Esta definição fica nas mãos do chefe do Poder Executivo e dos líderes partidários:

Há uma dupla lógica por trás desta opção institucional: (i) ao se conferir maior poder de agenda ao Presidente da República objetivou-se conferir maior deferência ao princípio majoritário, eis que ele sempre é eleito pela maioria absoluta, facilitando sua ação ao contribuir para a solução dos clássicos problemas de ação coletiva e, também, permitindo vencer mais facilmente as resistências das minorias (considerando-se a inexistência de partidos amplamente majoritários no Congresso Nacional e a pulverização da representatividade típica dos sistemas proporcionais); ademais, (ii) o aumento do poder de agenda confere ao Presidente condições ótimas para congregar em torno de si e sob sua liderança a maioria que necessita para governar (SCHIER, 2017, p. 110).

O Executivo domina o processo legislativo pois tem poder de agenda e esta é processada e votada por um Poder Legislativo estruturado de modo altamente centralizado em torno de regras que distribuem direitos parlamentares conforme os princípios partidários. No centro deste quadro institucional, o chefe do Poder Executivo conta com as ferramentas para induzir os parlamentares à cooperação. Nesse mesmo sentido, parlamentares não encontram o alicerce institucional próprio para alcançar interesses particulares. O melhor plano para a obtenção de recursos eleitorais, dessa forma, é votar disciplinadamente (LIMONGI; FIGUEIREDO, 1998).

Vê-se, então, que, desde o Brasil da Constituição de 1988, constata-se uma marcha de fortalecimento do Poder Executivo, condição que lhe outorga ferramentas de negociação com o Legislativo, se bem que, é preciso admitir que, em certas ocasiões, também ocorra o contrário. Neste cenário, aspectos como o tamanho da bancada parlamentar e do interesse específico do Poder Executivo, pesam no poder de influência do Legislativo sobre o governo, submetendo a função administrativa pública a mecanismos clientelistas (LIMONGI, 2006).

Melo e Pereira (2013) referem que, possivelmente devido à utilização de mecanismos analíticos e metodológicos impróprios, forjados para o estudo de regimes parlamentaristas multipartidários europeus e do regime presidencialista bipartidário americano, subestimou-se as consequências que poderiam ser alcançadas por um sistema político presidencialista assentado em coalizões. O panorama prenunciado, marcado por crises institucionais e paralisia decisória, foi contornado pelo fortalecimento do Presidente da República, que foi municiado, pelo texto constitucional, com ferramentas institucionais capazes de estimular o apoio parlamentar, associado à existência de instituições de controle e fiscalização das práticas do governo.

Em um corpo social político no qual se percebe a fragmentação do sistema partidário, as chances de um chefe de governo fragilizado, sob a ótica institucional, alcançar sucesso na realização de seus projetos políticos seriam escassas. Os conflitos decorreriam, mormente, da difícil chance de o seu partido conquistar a maioria dos assentos das casas legislativas, o que tornaria obrigatória a construção de alianças com outras agremiações. Ressalta-se que o fortalecimento do Presidente da República, consequente da expansão de seus poderes, propiciada Carta Magna em vigor, foi fruto de um processo de acumulação de experiências políticas agitadas e crises institucionais vividas em períodos anteriores, e não da usurpação de competências (ALVES; PAIVA, 2017).

No Brasil, o sistema político tem se revelado bem-sucedido com a combinação de elementos majoritários e consensuais no objetivo de proporcionar a estabilidade da ordem democrática. Ao lado de fatores como federalismo, separação de poderes, representação proporcional, sistema partidário fragmentado e judiciário independente, tem-se a delegação e centralização de poderes no chefe de governo, que auxiliam na prevenção de instabilidades institucionais provavelmente provenientes de períodos de paralisia decisória (MELO; PEREIRA, 2013).

Como já referido, a Constituição de 1988 outorgou aos chefes de governo brasileiros poderes substantivos para editar atos normativos provisórios com força de lei, para vetar parcial ou totalmente proposições legislativas originárias do Congresso Nacional, além de oportunizá-los o controle da ordenação de despesas, ascendendo-os como agentes legislativos centrais. Contudo, algumas particularidades específicas do sistema político brasileiro fizeram com que alguns estudiosos avistassem uma regular e complexa luta na busca por apoio parlamentar,

materializada na obrigação, por parte do chefe do Executivo, de obter apoio aos seus propósitos políticos (AMES, 2003).

O problema consistiria no ponto em que se reconhece a indispensabilidade de articulação para a formação de uma base de apoio parlamentar entre o Presidente e políticos de peso junto às suas bases regionais e partidárias. O tênue equilíbrio, hábil a promover o desenvolvimento e manutenção da coalizão, pode ser assim apresentado: os ministérios devem ser compostos por políticos de credibilidade para seus partidos e companheiros regionais. Todavia, líderes influentes têm propósitos próprios e esperam dar seguimento às suas carreiras depois do término do mandato de um Presidente (AMES, 2003).

Como corolário, o impasse que se coloca ao chefe do Executivo advém da indispensabilidade de formação de um gabinete a partir de parâmetros que garantam o apoio parlamentar aos seus projetos. À vista disso, a nomeação de ministros, por um lado, deve ocasionar a formação de canais de comunicação entre líderes partidários e governo, e, por outro, a construção de compromissos entre o Executivo e os integrantes do Legislativo influenciados pelos favorecidos da distribuição de espaços no gabinete. A importância do papel dos intermediadores é decisiva para se compreender a desconfiança relativa ao funcionamento das instituições políticas brasileiras, mormente ao acreditar-se que os ministros podem valer-se do lugar de destaque na burocracia nacional para facilitar a materialização de suas pretensões políticas (ALVES; PAIVA, 2017).

Desse modo, a administração da coalizão encontrar-se-ia em função da boa vontade dos agentes intermediadores. Dito de outra forma, o êxito da coalizão dependeria da disposição, por parte dos ministros, em contribuir com o chefe do Executivo. Assim, o prenúncio de uma crise de governabilidade estaria, justificado diante das possibilidades, não raras, em que os planos políticos do Presidente da República chocassem com as pretensões dos responsáveis pela articulação das alianças partidárias e regionais, as quais exercem a função de outorgar racionalidade ao jogo de tomada de decisões políticas (ALVES; PAIVA, 2017).

O Executivo, no sistema presidencialista de governo, carece de maioria parlamentar para a aprovação de propostas legislativas de sua iniciativa, enquanto que o apoio parlamentar, no parlamentarismo, é necessário não apenas para aprovação de suas propostas legislativas, mas também para a própria permanência no cargo. Mas o fato é que o Poder Executivo presidencialista necessita, igualmente,

de apoio parlamentar. A imprescindibilidade de apoio parlamentar para aprovação de propostas do Executivo ganha maior destaque quando se constata que, praticamente em todas as democracias do mundo, a contar do fim da Primeira Guerra Mundial, inclusive nos tradicionais Estados parlamentaristas, houve uma elevada interferência do Poder Executivo na elaboração das leis gerais, não só pela proposição de projetos de lei como pelo poder de veto (PIVA, 2010).

Esse fenômeno, que se traduz de alguma forma em um deslocamento de poderes decisórios do Legislativo para o Executivo, tem como ligação a própria governabilidade, dado que o chefe do Executivo não só tem interesse, mas também precisa que suas propostas sejam, de fato, aprovadas pelo parlamento. A realidade é que a união de presidencialismo e multipartidarismo, por si só, isoladamente, não acarreta na inviabilidade do sistema, contanto que o relacionamento com o Congresso seja conservado de maneira adequada por meio de composição de coalizões por intermédio das lideranças partidárias.

Verifica-se, dessa forma, que o impasse não está no sistema – ou não unicamente nele -, mas nos sujeitos que, eleitos para um mandato popular, utilizam a estrutura de poder como impulso para vantagens pessoais e, algumas vezes, contrárias à ética e à lei (PIVA, 2010).

4.3 Resultados do presidencialismo de coalizão no modelo democrático brasileiro: a maneira inadequada de buscar governabilidade e a fragilidade do poder executivo diante dos constantes processos de *impeachment*

Como já referido, o presidencialismo de coalizão trata-se de uma aliança entre o Poder Executivo Federal e as várias legendas partidárias que operam na mesma esfera legislativa. É, pois, um arranjo político que compreende a concessão de benefícios políticos ou pessoais, permitindo a composição de um bloco parlamentar majoritário destinado a garantir a governabilidade e a estabilidade política no contexto típico do pluripartidarismo nacional (ABREU; CASTRO, 2014). O presidencialismo de coalizão, em um sistema presidencialista de voto proporcional e de lista aberta, de esfera legislativa fragmentada, acaba sendo a ferramenta que define quem ocupará os cargos no governo federal e como se dará esse processo de seleção. O problema é que, aos olhos de Santos (2003), o Poder Executivo e os

legislativos federais são marcados pelos pressupostos do clientelismo, pela busca por poder e posições de liderança partidária e/ou regional.

Abranches, desde os estudos mais antigos, vê o presidencialismo de coalizão como um sistema de alto risco, instável e que, como um arranjo precário, pode levar ao clientelismo e à patronagem. No entanto, pesquisas mais recentes, e que reúnem outras peculiaridades, revelam que o sistema de coalizão não seria inclinado à instabilidades, contanto que satisfeitos algumas exigências. Inúmeras razões, somando-se à utilização de determinadas estratégias, concorrem de maneira interdependente para que ocorra a cooperação disciplinada com o Executivo e a estabilidade do sistema (PIVA, 2010).

Em toda parte, a distribuição de cargos e verbas é uma das ferramentas de manutenção de coalizões. A questão é se essa distribuição adota critérios políticoprogramáticos ou unicamente clientelistas. A literatura sobre a dialética das coalizões mostra que, ao se aliarem, os partidos visam maximizar o número de cargos sob seu controle e preservar a coalizão a menor possível. A rivalidade entre partidos afins é intrínseca à vida político-partidária. Toda coalizão vive constante estresse ocasionado pela disputa entre os aliados mais próximos, com vocação arrebatadora para maximizar seu poder e minimizar o dos outros. A administração política da coalizão deve manter o estresse em nível razoável e impedir que a concorrência entre os aliados leve à crise da aliança (ABRANCHES, 2003).

Isso porque espaços muito extensos na posição ideológica e na atuação concreta dos elementos da coalizão pode comprometer sua harmonia. Mais que do fardo da oposição dos "de fora", o rumo do governo sujeita-se à habilidade dos "de dentro" em impedir que os componentes internos estipulem a cessação da aliança. Com frequência, essa cessão é antecedida por uma "separação polarizada", na qual cada parcela recusa legitimidade aos demais. Esta deslegitimação mutual força cada aliado a se separar dos outros e a realçar suas diferenças. Amplia-se o ambiente da disputa, rompendo as fronteiras da tolerância, e limita-se a independência dos líderes e a autoridade de seus mandatos. Sobrepujar os conflitos fica mais difícil, eis que a discordância aumenta as concessões indispensáveis de parte a parte. Ainda, em conexo, ampliam os obstáculos de persuasão dos grupos parlamentares e dos participantes para que sustentem referidas concessões. Também a crescente vulnerabilidade da posição das lideranças as tornam mais

obstinadas em encampar posições que sejam capazes de custar o apoio das bases (ABRANCHES, 1988).

Em certo sentido, dificilmente uma grande coalizão governante terá condições de estabilidade, em períodos de crise aguda, sem um amplo apoio político-social, que ultrapasse os limites das lideranças partidárias e envolva todos os segmentos sociais politicamente organizados. São vários os exemplos de pactos explícitos, e até formalmente contratados, que obtiveram sucesso na estabilização de coalizões em momentos críticos da história de vários países. As cisões internas e a instabilidade a elas inerentes são naturais em qualquer governo de coalizão, embora adquiram contornos mais graves em épocas de crise. Requerem, portanto, uma série de mecanismos institucionais que regulem este conflito, promovam soluções parciais e estabilizem a aliança, mediante acordos setoriais de ampla legitimidade. Mas, evidentemente, mesmo o pleno funcionamento desta estrutura institucional complementar aos mecanismos típicos da democracia liberal não é garantia suficiente de estabilidade, continuidade e sucesso de grandes e heterogêneas coalizões. E aí residem o risco maior das coalizões e a especificidade do presidencialismo de coalizão. Como disse, a coalizão pode romper-se de duas maneiras: pelo abandono dos parceiros menores, situação na qual o presidente passa a contar apenas com seu partido e é forçado a alinhar-se com suas posições majoritárias; ou pelo rompimento do presidente com seu partido, que o deixa em solitário convívio com partidos minoritários e a cujos quadros é estranho. Em ambos os casos, resultam, em grau variável, o enfraquecimento da autoridade executiva e maior potencial de conflito entre Legislativo e Executivo (ABRANCHES, 1988 p. 30).

A desestabilização da coalizão, no presidencialismo, pode atingir em cheio a presidência. É inferior o nível de liberdade de reestruturação de forças, por meio do remodelamento do gabinete, sem que se intimide os pilares de sustentação da coalizão governante. No Congresso, a incompatibilidade de ideias tende a transformar "coalizões secundárias" e facções partidárias em "coalizões de veto", correndo risco de expandir a chance de estagnação decisória e consequente cessação da ordem política (ABRANCHES, 1988).

Por essa razão, governos de coalizão exigem métodos mais ou menos institucionalizados para decidir embates interpartidários internos à coalizão. Há permanentemente um grau superior de arbitragem que circunda as lideranças partidárias do Legislativo e possuem, como árbitro final, o Presidente. Este sendo a única maneira para a qual convergem todos os desentendimentos, a presidência experimentará sobrecarga prejudicial e tenderá a tornar-se o ponto central de todas as crises (ABRANCHES, 1988).

No caso do presidencialismo de coalizão, em um momento em que encara uma oposição mais vigorosa e que sua autoridade está debilitada, é o próprio Presidente quem terá de destituir o ministério e rastrear o restabelecimento de sua

base de sustentação. A condição do Presidente será muito pior caso se encontre rompido com seu partido, visto que estará encarando, também, desconfiança de seus aliados originários e não somente a oposição da maioria (ABRANCHES, 1988).

Nesse contexto:

Um cenário possível é aquele em que o presidente torna-se cativo da vontade de seu partido, delegando sua própria autoridade - situação de equilíbrio precaríssimo e de alto risco para a própria estabilidade da ordem democrática. Cenário alternativo seria aquele em que o presidente resolve enfrentar o partido, confrontar o parlamento e afirmar sua autoridade numa atitude bonapartista ou cesarista altamente prejudicial à normalidade democrática. A submissão do Congresso ou a submissão do presidente representam, ambas, a subversão do regime democrático. E este é um risco sempre presente, pois a ruptura da aliança, no presidencialismo de coalizão, desestabiliza a própria autoridade presidencial (ABRANCHES, 1988, p. 31).

Governos de coalizão têm como condição funcional obrigatória uma instância que possa interceder nos períodos de tensão entre os poderes Executivo e Legislativo, indicando padrões políticos para solução dos impasses e impossibilitando que as adversidades políticas de conjuntura levem ao rompimento do regime. Sob outra perspectiva, no presidencialismo de coalizão, este mecanismo de ordenação e constância do regime constitucional serve para diminuir a dependência das instituições ao destino da presidência e impedir que esta se torne a zona de concordância de todos os estresses compreendendo, de modo direto, a autoridade presidencial em todos os impasses e ameaçando desequilibrá-la em caso de frustração (ABRANCHES, 1988).

Ames (2003) entende que o sistema multipartidário brasileiro, caracterizado pelo desgaste das alianças partidárias, pela presença de partidos pouco disciplinados e de um vasto número de parlamentares corporativistas e interessados em proveitos particularistas, contribuiria para a reprodução de uma política de natureza clientelista excessivamente custosa, principalmente tendo em vista a necessidade de amplas coalizões para o alcance da estabilidade do regime. Assim, os recursos públicos seriam empregados, intencionalmente, na caça por apoio parlamentar e, de modo incidental, na efetivação de políticas públicas. Aspectos como tendências clientelistas, pressões por parte de bases eleitorais, predisposições ideológicas e primordialidade de sobrevivência política fariam com que o apoio ao chefe do Executivo fosse atomizado.

É de extrema relevância pontuar que, nos últimos meses, o Brasil experimentou uma crise política que não pode ser creditada puramente ao desenho institucional adotado a partir da transição democrática. A nosso ver, instabilidades são inerentes a qualquer sistema político que se apoie em coalizões, especialmente quando estas envolvem um grande número de partidos, como no caso brasileiro. No entanto, salienta-se que instabilidades políticas não devem ser confundidas com crises de envergadura institucional, que tem como efeito o questionamento da eficiência e da própria legitimidade das instituições vigentes.

Por esta razão, entende-se que o sistema político brasileiro pôde enfrentar crises que não tiveram o alcance de promover rupturas democráticas. Entende-se que as turbulências enfrentadas na recente história brasileira que culminaram com o impedimento de chefes do Executivo podem ser atribuídas, em boa medida, a gestão inábil da coalizão por parte dos presidentes, combinada a outros fatores de ordem contextual (como crise econômica internacional e escândalos de corrupção). (ALVES; PAIVA, 2017, p. 60).

Apesar de eventuais críticas que possam existir ao presidencialismo de coalizão, é fato que o atual momento político demanda compreensão. Embora seja um fenômeno complexo, explicado a partir de diversos aspectos, o processo de *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff, evidentemente, possuiu uma pitada de crise de coalizão. Schier (2016) quer dizer com isso que, contrariamente do que fora defendido por alguns, esta experiência do *impeachment* não indica o colapso do presidencialismo de coalizão mas, antes, a crise de uma coalizão específica. Nesta circunstância, na perspectiva institucional, a suposta crise é funcional. Ela somente corrobora o que o arranjo institucional objetiva: a imposição de formação de coalizões, de diálogo entre grupos de políticos distintos. A ofensa das regras institucionais -ou institucionalizadas - cobra um custo. E esta é a função das instituições.

O governo Dilma teve, desde o princípio, embaraços para administrar a base aliada, inclusive no próprio partido, onde constantemente houve resistência ao seu nome. Já nos seus primeiros meses o governo passou por uma série de denúncias de corrupção que derrubou sete ministros, o que foi considerado o primeiro grande choque na coalizão, uma vez que a Presidente não interpôs objeções à investigação de atos de corrupção de seus assessores.³⁵ Além dos impasses com a base e a

³⁵ Pelo contrário, muitas ações foram tomadas para tornar a administração federal mais transparente e responsiva, entre elas o fortalecimento da Polícia Federal, a lei de lavagem de dinheiro, a lei anticorrupção e a lei de delação premiada. Estas últimas, de alguma maneira, foram resposta às ondas de manifestações de rua, ocorridas no Brasil, em 2013. Em um primeiro momento, um processo espontâneo e com agendas diversas, as manifestações acabaram absorvidas por grupos conservadores e por vezes violentos e pelo sentimento de revolta com a corrupção. A principal vítima acabou sendo o governo Dilma Rousseff, que teve uma súbita queda de popularidade e cuja resposta não modificou a opinião pública (SVARTMAN; SILVA, 2016).

evidenciação dos escândalos de corrupção, o governo Dilma Rousseff lidou com a derrocada da atividade econômica, alta da inflação e o esgotamento das políticas anticíclicas adotadas. A liderança do PMDB, percebendo o enfraquecimento do governo e o avanço das investigações da operação lava-jato, virou o partido contra o governo e arquitetou uma nova aliança para assegurar sua posição de partido chave no sistema político (SVARTMAN; SILVA, 2016).

Ocorre que a queda do governo Dilma Rousseff fragilizou a consolidação da democracia no país, dado que, em nome do combate à corrupção, figuras fortemente associadas às práticas corruptivas empregaram um recurso contábil para despertar um processo de *impeachment* contra um governo que se valeu de medidas efetivas para coibir a corrupção. Entre estas figuras não se verifica iniciativa de reformas no sistema político, eleitoral ou mesmo de comando de empresas públicas ou privadas que resultem em progressos institucionais. O *impeachment* pode se revelar, enfim, como meio de contornar resultados eleitorais e de impedir avanços institucionais num país que convive com a democracia há tão pouco tempo (SVARTMAN; SILVA, 2016). Percebe-se que:

Choques externos (crises econômicas, desemprego, inflação etc.) e internos (reformas ministeriais, eleições de meio de mandato para prefeitos, escândalos de corrupção etc.) também podem impactar decisivamente o equilíbrio e utilidades que o presidente e seus parceiros derivam do jogo da coalizão. Esses choques promoverão reposicionamento de forças no espectro político, que tendem a alterar os parâmetros da coalizão. Diante de um resultado eleitoral específico e de um novo arranjo de poder, a barganha se redefinirá e o presidente deverá dispor de bens de troca que garantam a manutenção de uma coalizão eficiente, pesando a importância desse partido para a coalizão e assegurando apoio a custos aceitáveis (BERTHOLINI; PEREIRA, 2017, p 535).

O Presidente, na condição de formador da coalizão, oferta bens políticos e financeiros em troca de apoio político aos partidos que farão parte de sua coalizão. Com base nessas definições (número de parceiros, diversidade ideológica entre eles e nível de compartilhamento de poder), os integrantes da coalizão atingem um grau de satisfação que resulta em equilíbrio/capacidade de governo. Contudo, este equilíbrio é dinâmico, podendo variar diante de abalos externos ou internos, quando os componentes da coalizão alteram suas respectivas utilidades e resolvem, diante de novos prêmios/recompensas, permanecer ou sair da coalizão e sob quais exigências. Dessa forma, um novo equilíbrio pode vir a ser atingido, possibilitando

capacidade de governo que, por seu turno, estabelece um novo manancial de custos (BERTHOLINI; PEREIRA, 2017).

O presidencialismo de coalizão, então, pode ser criticado sob diversos pontos de vista. É possível remodelá-lo ou reestruturá-lo. É possível não compatibilizar com ele ou seus efeitos. No entanto, não é possível desprezar suas consequências na esfera social e política. Fernando Collor, por exemplo, foi acusado de cometer crime de responsabilidade. Mas foi a falta de efetiva coalizão que levou ao *impeachment*³⁶. Acusações iguais ou até mesmo mais graves, em relação àquelas que incidiram sobre Collor, existiram no cenário do governo Fernando Henrique Cardoso. Mas a correta utilização das ferramentas institucionais do presidencialismo de coalizão fez com que a estabilidade e governabilidade fossem conservadas - embora sob o preço de anunciar um lado nebuloso das coalizões (SCHIER, 2016). O problema é que:

Se por um lado, os partidos políticos se convertem em instrumentos indispensáveis para o exercício da democracia representativa, por outro, a hipertrofia de agremiações partidárias têm provocado evidentes prejuízos à democracia política, seja pela inexpressiva inserção social e falta de representação nas instituições políticas decisórias, sobretudo, no Congresso Nacional, seja pelas negociatas e mazelas que envolvem a necessidade indispensável de se constituir uma maioria parlamentar para o exercício da governabilidade no presidencialismo de coalizão (ABREU; CASTRO, 2014, p. 156).

Ames (2003) revela que a corrupção, a irresponsabilidade pública e a desordem que rodeia a relação entre os governos e os partidos políticos são os mais importantes aspectos para se compreender as barreiras enfrentadas atualmente pela democracia brasileira. Esta reunião de problemas políticos e institucionais que são veiculados pelas mídias, de maneira excessiva, acaba estimulando com que a sociedade crie aversão às questões do âmbito político nacional, realçando o preocupante problema de baixa educação política e vulgarizando as questões que se mostram como obstáculos a serem superados durante o extenso percurso que

³⁶ Em 29 de dezembro de 1992 Collor renunciou, e mesmo assim, ficou inabilitado por 8 anos. Em maio de 1992 Collor foi acusado por seu irmão de associação em esquema de corrupção comandado pelo tesoureiro de sua campanha eleitoral. Em seguida, formou-se uma Comissão Parlamentar de Inquérito que confirmou seu envolvimento. Em setembro, a Câmara dos Deputados autorizou, por ampla maioria, a abertura do processo de *impeachment*, em meio a uma enxurrada de manifestações populares que reivindicavam isso do Congresso. Em dezembro, o Senado Federal aprovou o *impeachment* do presidente e o baniu da vida pública por oito anos. Vide: PIVA, Otávio. **Presidencialismo sem coalizão:** a ruptura do modelo de relacionamento entre poderes no governo Collor. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Porto Alegre: Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2010. SALLUM JR, Brasílio; CASARÕES, Guilherme Stolle Paixão e. O *impeachment* do Presidente Collor: a literatura e o processo. **Lua Nova**, São Paulo, 82: 163-200, 2011. In: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n82/a08n82.pdf>>.

demanda todo e qualquer processo de amadurecimento e de solidificação democrática.

Os poderes Executivo e Legislativo - instituições essenciais para o progresso da democracia brasileira - enfrentam intensa descrença por parte da população, encontrando-se submersos em um colapso agudo de falta de credibilidade. Essa ruptura de confiança nos políticos é percebida nas conversas do dia-a-dia, nos telejornais, e se consolidam em inúmeros estudos divulgados, no decorrer dos últimos meses, pela mídia. Esse cenário resulta de problemas estruturais e retratam a imagem de uma sociedade pautada pelo desânimo, depois de enfrentar constantes sobressaltos na economia e na política marcada por um *impeachment* de uma Presidente da República, que foi massacrada diariamente por uma enxurrada de denúncias de corrupção generalizada (CAMARGOS, 2017).

Para Camargos (2017), a crise de representatividade ocasiona-se por dois elementos: o primeiro é estrutural e está relacionado com o sistema eleitoral brasileiro, isto é, com as regras que são empregadas na conversão de votos em poder político; e o segundo elemento é a natureza política: o sistema eleitoral atrelado ao tamanho do território faz com que o custo de uma campanha política seja muito elevado. Na busca do alcance desses recursos, laços privados são criados entre financiadores de campanha e agentes políticos e, com isso, nem sempre o interesse público prepondera. O colapso também é responsabilidade dos sujeitos políticos que desrespeitaram o jogo democrático. No campo nacional, o desprezo que a ex-Presidente Dilma sofreu pelo Congresso, pelos partidos políticos, contribuiu, e em alto grau, para o seu afastamento.

Já para Ribeiro (2017), a crise de representatividade explica-se pelo momento pelo qual passou o país. O resultado do último pleito não foi respeitado. O *impeachment*, para alguns, e golpe³⁷, para outros, retirou a Presidente do poder.

³⁷ Muitos governantes da América Latina posicionaram-se em desfavor ao processo de *impeachment* no Brasil. Representantes de governos de esquerda, como Nicolas Maduro (Venezuela), Rafael Correa (Equador), Evo Morales (Bolívia), posicionaram-se de maneira mais firme em denunciar um golpe. Em nota oficial, o governo Uruguaio externou preocupação com os episódios políticos no Brasil. Maurício Macri, Presidente da Argentina, firmou uma postura mais ambivalente, evitando criticar o golpe. Outros governos latino-americanos como Chile, Colômbia e Paraguai evitaram posicionamentos mais claros.

O uruguaio Luis Almagro, secretário-geral da Organização dos Estados Americanos após encontro com a Presidente Dilma Rousseff, em Brasília, publicou uma nota oficial afirmando que o *impeachment* se tratava de um ato de flagrante ilegalidade. Sua crítica foi acompanhada por posicionamento similar, do secretário-geral da União de Nações Sul-Americanas, o colombiano Ernesto Samper, que afirmou que a aceitação da retirada do cargo de um mandatário, por supostas

Entretanto, quando se destrói o tecido democrático, não se pode destruí-lo pela metade; ele teria que ter sido destruído por inteiro. Por isso, para o autor, o governo Temer também não deveria existir e eleições diretas deveriam ser convocadas de imediato. A atual crise de representatividade é indício da perda da popularidade de um governo que havia edificado inclusão social e instituições democráticas sólidas. A falta de representatividade é fruto do poder que se perdeu absolutamente dos cidadãos, notadamente depois do *impeachment*.³⁸

Por sua vez, Magalhães (2017) afirma que fatos recentes explicam a corrente crise de representatividade, como o enfraquecimento dos poderes Legislativo e Executivo (em virtude da corrupção generalizada; da narrativa policialesca da mídia no que diz respeito a criminalizar a política; da fragilização da democracia representativa). Observa-se, no país, o empoderamento do Poder Judiciário em certas circunstâncias, determinando os rumos da política, em uma patente subversão à ordem democrática, segundo a qual, todo poder deriva do povo, por intermédio de seus representantes eleitos.

A partir desta crise de representatividade vivenciada e consequente fragilidade democrática, sentimentos de revolta e desespero inserem-se no seio da população, levando-a, muitas vezes, a situações extremas, tal como se verificou em maio de 2018, com a greve dos caminhoneiros, também chamada de greve do diesel, na qual se viu centenas e centenas de pessoas, por todo país, com pedidos pela volta do Regime Militar.

falhas em atos de caráter administrativo levaria a uma perigosa criminalização do exercício do governo, por razões de índole meramente políticas (SVARTMAN; SILVA, 2016).

³⁸ No presidencialismo, a partir do momento em que se atribui legitimação popular direta ao Presidente da República, atribuindo-lhe mandato fixo, só há duas maneiras institucionalizadas de se derrubar ou mudar o governo: novas eleições após o término do mandato ou a condenação do chefe do Poder Executivo em processo de *impeachment*, por acusação de crime de responsabilidade. Assim, se não há crime cometido, nada pode derrubar o chefe do Poder Executivo. Se comparado ao parlamentarismo, o presidencialismo é um sistema de governo tendencialmente gerador de mais conflitos. A legitimação popular do Presidente da República impede que ele seja derrubado em quaisquer momentos de crise. Neste sistema, ainda que o governo seja ruim, tome medidas impopulares, perca apoio político do parlamento, ou não enfrente as crises de forma adequada, ele não pode ser derrubado (SCHIER, 2017).



Fonte: Correio do Povo (2018)



Fonte: El País (2018)

Ao analisar a greve dos caminhoneiros, Pinheiro-Machado (2018) afirma que antes de mais nada, houve um vasto apoio popular e as pessoas foram construindo a noção de que é viável fazer alguma coisa e parar o país com uma larga solidariedade da sociedade. Aos olhos da autora, a greve também evidenciou que população e polarização são coisas distintas. A polarização não abrange toda a

população. Os grupos mais politizados inclinam-se a enquadrar esses movimentos dentro de um ou outro lado, mas não percebem que a sociedade é contraditória e espelha diversos lados da polarização. Para ela, outra grande lição foi a de que a esquerda não tem base e não tem capacidade de fazer trabalho de base³⁹.

A autora vem percebendo que, desde 2013, o trabalho de base tem que ser através do WhatsApp. Os movimentos são ambíguos pois seguem a dialética de agregação, na qual se agrega pessoas via viralização, contágio nas mídias sociais. E, por não serem sindicalizados, eles reivindicam múltiplas coisas. Os pedidos por intervenção militar simbolizam um pedido de socorro de uma sociedade descrente na democracia representativa. Segundo Pinheiro-Machado (2018), não é um clamor por uma nova ditadura, mas sim para sustar a roubalheira e dar um norte para um país desgovernado. Os manifestantes evidenciavam muito o fato de que o Brasil estava sem direção. Isso mostra o desespero da população e, para a autora, isso explica, também, os eleitores do futuro Presidente da República, Jair Bolsonaro. Para os cidadãos, do jeito que está, não dá mais. É uma desconfiança na democracia representativa e uma noção de que esse sistema serve aos que estão no topo (PINHEIRO-MACHADO, 2018).

No entanto, como bem pontua Schier (2017), é preciso levar em consideração que o chefe do Executivo não negocia os pontos do governo com pessoas ilegítimas, mas sim sujeitos igualmente eleitos pelo voto popular: os parlamentares. A mesma nação que elege, por exemplo, um Presidente de esquerda, é a nação que eventualmente elege, com a mesma legitimidade, para atuar com este Presidente, um parlamento de direita. Dessa forma, percebe-se que na democracia plural não há que se falar em consensos fortes. Alguns interesses serão necessariamente preteridos. Não se pode, por este motivo, demonizar a política. Com frequência, a frustração que faz aflorar o sentimento do “não me representa” é apenas o desgosto da derrota no processo democrático, o que não significa precisamente quebra de representatividade, eis que os interesses preteridos integram o parlamento: entraram na pauta de negociação, foram considerados, mas recusados. O fundamental, nesse ponto, é que eles estão lá representados. Apenas não foram vencedores (SCHIER, 2017).

³⁹ Isso porque, para Pinheiro-Machado (2018), como o PT não entrou com força, por várias razões, a esquerda que sobra é muito pequena. Para ela, foi de grande relevância terem apoiado a paralisação desde o início, mas o PT ainda é hegemônico.

Verdade é que, em um presidencialismo multipartidário, a constituição de coalizões, além de assegurar a estabilidade do sistema, não deveria reduzir-se à criação de alianças que se contabilizam em números na tradicional bifurcação entre governo *versus* oposição, mas seria, isso sim, ferramenta proveitosa de coesão entre todos aqueles – Executivo e Legislativo - dispostos a empenhar-se em prol de um país melhor, superando velhos ranços e supostas contradições ideológicas que em nada auxiliam para o progresso. Possivelmente trata-se de uma utopia. Mas é uma utopia que, no mínimo, não se deve menosprezar (PIVA, 2010).

5 CONCLUSÃO

Em se tratando a ciência jurídica de uma ciência prescritiva, não há como se firmar bases estritamente conclusivas, posto que esta sempre se sujeitará à perspectiva e às pré-compreensões do seu leitor, assim como ao exame da conjuntura experimentada. Nesse momento do estudo, então, remeter-se-á ao questionamento apresentado no início da pesquisa científica, com o escopo de resgatar, brevemente, o percurso transcorrido no decorrer de sua construção.

Pretendeu-se, com a dissertação, discutir e problematizar aspectos pertinentes do sistema de governo brasileiro adotado a partir da Constituição de 1988, batizado pelos cientistas políticos de presidencialismo de coalizão. No âmbito da Ciência Política, o debate sobre o tema revelou-se enérgico. Contudo, na seara jurídica, foi verificada a escassez de trabalhos sobre o assunto, o que tornou a tarefa ainda mais intrigante.

Para desempenhar esta tarefa, caminhou-se no sentido de uma releitura da teoria da separação clássica dos poderes. Isso se justificou pelo fato de que, quando Montesquieu tratou da independência e harmonia entre os poderes, o contexto era inteiramente diferente da dos Estados Democráticos hodiernos, na visão de democracia engajada e submetida à concretização dos direitos fundamentais, que, naquela época, limitavam-se apenas aos chamados direitos fundamentais de primeira dimensão, os direitos individuais marcados pela noção de abstenção do

Estado. À vista disso, não se cogitava a ideia de pluralismo político, de muitas ideologias partidárias e de uma sociedade extremamente complexa e conhecedora dos seus direitos.

Sem sombra de dúvidas, a separação de poderes, enquanto ferramenta para a afirmação dos direitos fundamentais e salvaguarda do império da lei, por meio da divisão de poderes, foi fundamental e cumpriu o ofício ao qual se propôs. No entanto, para que fosse devidamente recepcionada pelas constituições contemporâneas, fez-se necessário constatar as alterações políticas e culturais, especialmente, os direitos que, com ela se objetivou garantir, para então ser viável o seu amoldamento nos dias de hoje.

Vê-se, destarte, a inevitabilidade de uma releitura dos conceitos de independência e de harmonia atrelados à teoria da separação de poderes, de modo que os mesmos devem ser tidos como uma espécie de complementação funcional. No constitucionalismo contemporâneo, deve-se pensar mais em uma cooperação entre poderes, cidadãos e sociedade como um conjunto, na busca pelos ideais democráticos, na edificação de uma sociedade justa e igualitária.

Ao analisar a configuração política e constitucional estabelecida pela Carta de 1988, Abranches batizou de presidencialismo de coalizão o sistema hoje experimentado pela nação brasileira, sistema este marcado por um quadro multipartidário, decorrente do sistema eleitoral proporcional de listas abertas, combinado com um Presidente forte, possuidor de fortes poderes legislativos, bem como controlador do orçamento e da própria constituição e preservação da coalizão de governo.

O Presidente da República acumula, de fato, poderes imperiais. Apenas a título de exemplo: o chefe do Executivo tem iniciativa de lei e de emenda à Constituição, algumas leis sendo, inclusive, de sua iniciativa exclusiva; pode editar medidas provisórias e leis delegadas; pode nomear livremente os seus ministros; dispõe de milhares de cargos em comissão; pode contingenciar o orçamento, que, no Brasil, ao contrário de outros países, não é vinculante; dentre outros.

Acontece que este Presidente, forte do ponto de vista jurídico constitucional, sob a perspectiva política, pode sofrer obstáculos não propriamente para obter maioria, mas antes para nutrir a disciplina dos aliados, alguns deles infieis, outros tantos oportunistas. Neste aspecto revela-se a sua fraqueza – que, diga-se de antemão, não significa ingovernabilidade, tanto que a maioria das leis aprovadas

pelo Congresso Nacional são de iniciativa ou de interesse do Executivo. O impasse é o custo da governabilidade, custo este que pode ser tão extravasado a ponto de implicar em práticas que transitam em sentido contrário às promessas do Constituinte no tocante à boa governança (o mensalão retrataria, por exemplo, o que ora se afirma). Por não ser garantida institucionalmente, a necessidade de governabilidade reclamaria uma espécie de realismo político apto a legitimar determinados comportamentos administrativos que vão sendo aceitos com naturalidade e despudor.

Parte significativa dos cientistas políticos chega ao entendimento de que o presidencialismo de coalizão é um sistema sólido e confiável, que trabalha com índices de governabilidade e de disciplina partidária característicos de sistemas parlamentaristas europeus. Contudo, aos olhos de alguns juristas, chega-se à uma conclusão diferente: ao levar-se em consideração a imposição de ampliação de gabinetes de ministros, de liberação de emendas orçamentárias e, inclusive, de repasses pecuniários como forma de recompensas ilegais, observa-se que os custos da governabilidade são excessivamente elevados no presidencialismo de coalizão brasileiro.

O sistema eleitoral vigente, gerador de alta fragmentação partidária, obstaculiza a identificação dos representantes, por parte dos cidadãos, o que afasta a transparência e a nitidez do próprio regime democrático, favorecendo o seu descrédito. Diante desse cenário de ausência de limitação ao poder, índices baixos de representatividade e de democracia e estreita possibilidade de responsabilização política dos parlamentares, torna-se árdua a tarefa de outorgar ao presidencialismo brasileiro a estabilidade e o bom funcionamento que a ele conferem alguns estudiosos.

Mas, de todo modo, pelo exposto até então, constata-se que o presidencialismo de coalizão não é uma opção política deste ou daquele governo. A questão é que não há a chance de escolher governar sem coalizões. A formação de coalizões, no Brasil, é uma determinação do arranjo institucional. Quando se fala em crise, não significa dizer crise do presidencialismo de coalizão – as crises são de coalizões específicas.

Na realidade, o país resolveu as crises pelas quais passou nos últimos anos. E mais do que isso: o Executivo, com o apoio do Legislativo, tem alcançado as políticas que busca concretizar. Dito isto, percebe-se que não há paralisa

governamental. Interessa, contudo, questionar, a que custo funciona? Há quem entenda que o custo é altíssimo. E não é meramente econômico.

O objetivo aqui não foi oferecer críticas ao sistema brasileiro, mas sim apresentar o modelo democrático contemplado no texto constitucional brasileiro a fim de se apossar da engenharia que rege a relação entre os poderes e do sistema representativo que vigora no Brasil. O que se verificou é que este arranjo institucional satisfaz a uma demanda democrática em sociedades plurais, desiguais e fragmentadas. Obriga o diálogo para o alcance da governabilidade e definição das políticas, seus objetos e suas prioridades.

Fato é que a governabilidade vem sendo cada vez mais onerosa no país. Com a soma de um sistema eleitoral que, além de votação proporcional com listas abertas, autoriza, a cada sufrágio, a composição de coligações partidárias regionais precárias, um hipertrofiado multipartidarismo, com explícita fragmentação partidária, bem como um presidencialismo do tipo imperial, a consequência não poderia ser outra a não ser o elevado custo para manter operacionalizando uma tão frágil quanto complexa política de alianças partidárias, na qual se destaca a desordem das relações entre o Executivo e o Legislativo.

Não que exorbitantes práticas de clientelismo ou de fisiologismo manifesto sejam novidades deste século. Pelo contrário: como amplamente notório, remontam, lamentavelmente, às raízes políticas brasileiras. A questão é que chegaram a tal ponto que, atualmente, já não se sabe distinguir quem, na prática, é refém de quem.

O Executivo, diante de toda votação importante, opera cada vez mais ostensivamente, ora liberando recursos à vontade para atender às emendas orçamentárias da base aliada, ora designando favorecidos para cargos do primeiro escalão do governo, numa tão patente quanto invasiva política de resultados. E tudo, obviamente, em prejuízo da eficiência técnica e orçamentária. De outra parte, o preço da obediência pago pelo Legislativo vem da própria descaracterização como poder autônomo, gerando uma brutal conjugação de dismantelos.

O presidencialismo de coalizão estaria, assim, identificado como um sistema de governo que, combinando pragmatismo com oportunismo, flerta com a instabilidade. Como resultado dos mais nocivos, fomenta o desprezo ou, quando menos, a indiferença da sociedade pela marcha política, substancial elemento à consolidação das instituições democráticas.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. A Democracia brasileira vai bem, mas requer cuidados: proposições sobre democracia brasileira e o presidencialismo de coalizão. **INAE - Instituto Nacional de Altos Estudos**. Rio de Janeiro: 2001.

_____. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **DADOS - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro. v. 31. p. 5-34, 1988.

_____. Presidencialismo de Coalizão e Crise de Governança. In: TAVARES, José Antônio Giusti (Org.). **O Sistema Partidário na Consolidação da Democracia Brasileira**. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 2003.

ABREU, Jonas Modesto; CASTRO, Leonardo Aires. Presidencialismo de coalizão no foco da reforma política brasileira. **JURIS - Revista da Faculdade de Direito**, Rio Grande, v. 22. p. 153-165, 2014.

ADEODATO, João Maurício. Art. 2º. In: BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge; AGRA, Walber de Moura (Orgs.). **Comentários à Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: Forense, 2009. p. 27-33. E-book. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/978-85-309-3831-4/cfi/0!/4/4@0.00:0.00>>. Acesso em: 01 out. 2017.

ALVES, Vinícius Silva; PAIVA, Denise. Presidencialismo de coalizão no Brasil: mapeamento do debate e apontamentos para uma nova agenda de pesquisa. **Revista de Estudios Brasileños**: v. 4, n. 6, p. 50-63, 2017.

AMARAL JÚNIOR, Alberto. **Lições de Direito**. Barueri: Manole, 2011. E-book. Disponível em: <<http://unisc.bv3.digitalpages.com.br/users/publications/9788520431610/pages/-4>>. Acesso em: 15 jun. 2017.

AMES, Barry. **Os entraves da democracia no Brasil**. São Paulo: FGV, 2003.

ANDRADE, Régis de Castro. Presidencialismo e reforma institucional no Brasil. *In: Lua Nova – Revista de Cultura e Política*. São Paulo, 1991, n. 24, p. 5-26.

ARAUJO, Mateus Morais. **O poder judiciário no presidencialismo de coalizão: introdução para uma análise institucional do poder judiciário no Brasil**. 2012. 133 f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Ciência Política – Mestrado e Doutorado) - UFMG: Belo Horizonte, 2012.

BARROS, Denise Franca; AYROSA, Eduardo. Trocas Eleitorais: Uma Proposta para o Estudo do Comportamento do Eleitor. **Sociedade, Contabilidade e Gestão**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, 2006.

BARROSO, Luís Roberto. **Judicialização, Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática**. Rio de Janeiro: SynThesis, 2012. v.5. p.23-32. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/synthesis/article/view/7433/5388>>. Acesso em: 02 out. 2017.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 5.ed. São Paulo: Saraiva, 2015. E-book. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502228061/first>>. Acesso em: 02 out. 2018.

BELLAMY, Richard. **Political Constitutionalism: A republican defense of the constitutionality of democracy**. New York: Cambridge University Press, 2007.

BERTHOLINI, Frederico; PEREIRA, Carlos. Pagando o preço de governar: custos de gerência de coalizão no presidencialismo brasileiro. **Revista de Administração Pública – RAP**. Rio de Janeiro, 2017. p. 528-550.

BITENCOURT, Caroline Muller. **Repensando a Teoria da Separação de Poderes: novas perspectivas com relação ao Judiciário em face da necessidade de realização da dignidade da pessoa humana no Estado Democrático de Direito**. 2008. 197 p. Dissertação (Programa de Pós- Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado) - Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, Santa Cruz do Sul, 2008.

BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. Relações Executivo-Legislativo no Presidencialismo de Coalizão: Um quadro de referência para estudos de orçamento e controle. Núcleo de Estudos e Pesquisa do Senado. 2012. v. 112.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 31 mai. 2018.

CAMARGOS, Malco. Políticos sofrem profunda desconfiança da população, tornando imprevisível o cenário das eleições de 2018. **PUC Minas- Crise de confiança – Especial Crise de credibilidade**. Belo Horizonte, 2017. n. 16. Disponível

em: <<http://www.revista.pucminas.br/materia/crise-de-credibilidade/>>. Acesso em: 20 out. 2018.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**, Coimbra: Almedina. 2004. 7. ed., p. 250.

CARDOSO, Fernando Henrique. A Implantação do Parlamentarismo. **Revista do Instituto de Estudos Brasileiros**, n. 32, p. 19-27, 1991.

CARVALHO, Alexandre Douglas Zaidan. Montesquieu e a releitura da separação de poderes no Estado contemporâneo: elementos para uma abordagem crítica. **Lex Humana**, v. I, p. 40-65, 2009.

CHEIBUB, José Antonio; ELKINS, Zachary. **A hibridização de formas constitucionais: A Constituição Brasileira de 1988 em uma Perspectiva Histórica**. In: INÁCIO, Magna; RENNÓ, Lucio. (Orgs.) **Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada**. Belo Horizonte: UFMG, 2009.

CHEIBUB, José Antonio; PRZEWORSKI, Adam; SAIEGH, Sebastian. Governos de coalizão nas democracias presidencialistas e parlamentaristas. In: **Dados – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, 2002. v. 45, n. 2, p. 187-218.

CONSANI, Cristina Foroni. Considerações críticas sobre o substancialismo e o procedimentalismo e sua relação com a democracia no contexto da filosofia política contemporânea. **Dissertatio**, UFPel, 44, 2016.

CORREIO DO POVO. **Em grupos do WhatsApp, caminhoneiros pedem intervenção militar**. Porto Alegre, 2018. Disponível em: <<https://www.correiodopovo.com.br/Noticias/Economia/2018/5/651707/Em-grupos-do-WhatsApp,-caminhoneiros-pedem-intervencao-militar>>. Acesso em: 30 out. 2018.

COSTA, Andre Galindo. Governabilidade: a garantia de legitimidade e representatividade das instituições públicas. **Escola de Contas - TCM/SP**. São Paulo, 2015. Disponível em: <<http://www.escoladecontas.tcm.sp.gov.br/artigos/274-governabilidade-a-garantia-de-legitimidade-e-representatividade-das-instituicoes-publicas>>. Acesso em: 20 out. 2018.

CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza; ALMEIDA, Lorena Nascimento Ramos de. Processo de impeachment e fidelidade partidária. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**, Porto Alegre, n. 38, p. 101-120, 2018.

CRUZ, Paulo Márcio; PASOLD, Cesar Luiz. Presidencialismo ineficiente ou parlamentarismo de ocasião? **Revista Argumentum – RA**, Marília/SP, 2016. v. 17, p. 65-85.

DANTAS, Miguel Calmon. **Constitucionalismo dirigente e pós-modernidade**. São Paulo: Saraiva, 2009. E-book. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502145078/cfi/0>>. Acesso em: 03 mai. 2018.

DEUTSCHE WELLE. **Parlamentarismo com presidente simbólico**. DW - Deutsche Welle, Alemanha. Disponível em: <<https://www.dw.com/pt-br/parlamentarismo-com-presidente-simb%C3%B3lico/a-900686>>. Acesso em: 05 out. 2018.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Trad. Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 3 ed., 2014.

_____. **O Direito da Liberdade: a leitura moral da constituição norte-americana**. Trad. Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

_____. **O Império do Direito**. Trad. Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2 ed., 2007.

EL PAÍS. **Greve dos caminhoneiros, vitrine desproporcional para a “intervenção militar”**. São Paulo, 2018. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2018/05/30/politica/1527703161_738090.html>. Acesso em: 30 out. 2018.

FERRAJOLI, Luigi. La esfera de lo indecible y la división de poderes. In: Estudios Constitucionales: **Revista del Centro de Estudios Constitucionales**, Año 6, n.º 1, 2008.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

_____; _____. Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. In: MELO, Carlos Ranulfo; ALCANTARA SÁEZ, Manuel (Orgs.). **Democracia Brasileira: balanço e perspectiva para o século 21**. Belo Horizonte: UFMG, 2007. p. 147-198.

_____; _____. Poder de agenda e políticas substantivas. In: RENNO, Lucio; INACIO, Magna. (Orgs.). **Legislativo brasileiro em perspectiva comparada**. Belo Horizonte, UFMG, 2009. p. 77-104.

FREITAS, Andréa Marcondes de. O Presidencialismo de Coalizão. Tese de Doutorado – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2013. 168p.

FRIEDRICH, Denise Bittencourt. O desenho democrático na Constituição brasileira de 1988. A possível preponderância da democracia representativa e o efeito da frequente instauração do processo de impeachment contra presidentes da república. **Revista general de derecho constitucional**, 23, 2016.

_____; LEAL, Rogério Gesta. Nuevos desafíos para la actividad de control en la Constitución brasileña de 1988. **Estudios Constitucionales**, Año 13, Nº 2, 2015, p. 169-202.

GARAPON, Antoine. **O guardador de promessas: justiça e democracia**. Francisco Aragão (Trad.). Lisboa: Instituto Piaget, 1996.

GOMES, Fabio de Barros Correia. Interações entre o Legislativo e o Executivo federal do Brasil na definição de políticas de interesse amplo: uma abordagem sistêmica, com aplicação na saúde. Tese de Doutorado - Universidade Estadual do Rio de Janeiro. 2011. 337p.

GORCZEWSKI, Clóvis. **Direitos Sociais e Políticas Públicas**. Tomo 5. Jorge Renato dos Reis e Rogério Gesta Leal (Org.). Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2005.

HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro**. George Sperber, Paulo Astor Soethe e Milton Camargo Mota (Trad.). São Paulo: Loyola, 2007. 3 ed.

_____. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**. Flávio Beno Sieveinichler (Trad.). Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. 2 v

LANGNER, Ariane; ISAIA, Cristiano Becker. O constitucionalismo contemporâneo e o estado democrático de direito: qual o papel da jurisdição constitucional? In: **Anais do XI SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE DEMANDAS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA. VII MOSTRA DE TRABALHOS JURÍDICOS CIENTÍFICOS**. Santa Cruz do Sul, UNISC, 2014.

LEAL, Mônia Clarissa Hennig. **Jurisdição Constitucional aberta**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

_____. La Jurisdicción Constitucional entre Judicialización Y Activismo Judicial: Existe realmente “Um activismo” o “El” activismo? **Estudios Constitucionales**, Año 10, Nº 2, 2012. p. 429-454.

_____; MORAES, Maria Valentina de. O princípio da separação de poderes e a ponderação de competências: uma análise crítica a partir da decisão sobre a fosfoetanolamina. **Revista do Direito**, Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 50, p. 34-52, set. 2016. ISSN 1982-9957. Disponível em: <<https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/8464>>. Acesso em: 29 out. 2017.

LEAL, Rogério Gesta. **O Estado-Juiz na Democracia Contemporânea**. Uma perspectiva procedimentalista. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p. 47.

LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil: Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. **Novos estudos - CEBRAP**: São Paulo, 2006. n.76

_____; FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política. São Paulo, 1998. n. 44.

MACEDO, José Arthur Castillo de. **Constitucionalismo, democracia e autogoverno**. Dissertação de mestrado. Curitiba: UFPR, 2001. Disponível em: <<http://dspace.c3sl.ufpr.br/dspace/bitstream/handle/1884/26574/Dissertacao%20biblioteca%20Jose%20Arthur%20C.%20M..pdf?sequence=>>>. Acesso em: 10 out. 2018.

MAGALHÃES, José Luiz. Políticos sofrem profunda desconfiança da população, tornando imprevisível o cenário das eleições de 2018. **PUC Minas**- Crise de confiança – Especial Crise de credibilidade. Belo Horizonte, 2017. n. 16. Disponível em: <<http://www.revista.pucminas.br/materia/crise-de-credibilidade/>>. Acesso em: 20 out. 2018.

MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew Soberg. **Presidentialism and democracy in Latin America**. Cambridge: Cambridge University, 1997.

MEDRADO, Vitor Amaral; NOYA, Henrique Cruz. Teria Dworkin defendido o ativismo judicial? **Revista de Argumentação e Hermenêutica Jurídica**. Brasília, v. 2, n. 1, p. 93-107, 2016.

MELLO, Cláudio Ari. **Democracia Constitucional e Direitos Fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

MELO, Marcus Andre; PEREIRA, Carlos. Making Brazil Work: checking the president in multiparty system. New York: Palgrave Macmillan, 2013.

MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat. **O espírito das leis**. Tradução de Pedro Vieira Mota. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. E-book. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502105232/cfi/0>>. Acesso em: 01 out. 2017.

NOVAIS, Jorge Reis. **Contributo para uma teoria do Estado de Direito**. Coimbra: Almedida, 2006.

_____. **Direitos fundamentais e justiça constitucional em Estado de Direito democrático**. Coimbra: Coimbra, 2012. p. 183-216.

PINHEIRO-MACHADO, Rosana. Crise de combustível no Brasil. **EL PAÍS**. São Paulo, 2018. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2018/06/02/politica/1527911856_961934.html>. Acesso em 20 out. 2018.

PIVA, Otávio. **Presidencialismo sem coalizão: a ruptura do modelo de relacionamento entre poderes no governo Collor**. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Porto Alegre: Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2010.

REALE, Miguel. **O Estado Democrático de Direito e o Conflito das Ideologias**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2005. E-book. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502145450/cfi/0>>. Acesso em: 02 out. 2017.

RIBEIRO, Hércio. Democracia e constitucionalismo no Brasil contemporâneo: uma abordagem Habermasiana. **Revista Direitos Humanos Fundamentais**, Osasco, n.2, ano 15, p. 85-97, jul./dez. 2015.

RIBEIRO, Renato Janine. Políticos sofrem profunda desconfiança da população, tornando imprevisível o cenário das eleições de 2018. **PUC Minas- Crise de confiança – Especial Crise de credibilidade**. Belo Horizonte, 2017. n. 16. Disponível em: <<http://www.revista.pucminas.br/materia/crise-de-credibilidade/>>. Acesso em: 20 out. 2018.

SANTOS, Fabiano Guilherme Mendes. Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão. **DADOS - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro. v. 45. p. 237-264, 2002.

_____. Instituições eleitorais e desempenho do presidencialismo no Brasil. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, 1999. v. 42, n. 1, p. 111-138. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581999000100006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 22 out. 2018.

_____. **O poder legislativo no presidencialismo de coalizão**. Belo Horizonte: UFMG, 2003.

_____. **Partidos e comissões no presidencialismo de coalizão**. Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisas, 2002.

SANTOS, Rafael Freitas dos. **Poder de agenda e participação legislativa no presidencialismo de coalizão brasileiro**. Dissertação de mestrado, 2010. 126f. Disponível em: <www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/.../2010_RafaelFreitasdosSantos.pdf>. Acesso em: 10 out. 2018.

SARTORI, Giovanni. **¿Qué es la democracia?** Rodríguez, Miguel Ángel G. e Salamon, Mária Cristina P. (Trad.). Mexico: Laparelli, 1993.

SCABABRINI, Natália; SILVEIRA, Daniel Barile da. A admissão do sistema proporcional brasileiro em detrimento da consolidação da vontade geral. **Direito e Justiça**, vol. 38, p. 62-67, 2012. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fadir/article/download/8938/8122>>. Acesso em: 11 out. 2018.

SCHIER, Paulo Ricardo. **Presidencialismo de Coalizão - Contexto, Formação e Elementos na Democracia Brasileira**. Curitiba: Juruá, 2017.

_____. Presidencialismo de coalizão: democracia e governabilidade no Brasil. **Rev. direitos fundam. democ.**, v. 20, n. 20, p. 253-299, jul./dez. 2016.

_____. Presidencialismo de coalizão: democracia e governabilidade no Brasil. **Rev. direitos fundam. democ.**, v. 20, n. 20, p. 253-299, jul./dez. 2016.

STRECK, Lenio Luiz. Jurisdição Constitucional e Hermenêutica: Perspectivas e Possibilidades de Concretização dos Direitos Fundamentais-Sociais no Brasil. **Novos Estudos Jurídicos**, Itajaí, n. 2, v. 8, p.257-301, maio/ago. 2003.

_____. O que é isto – O Constitucionalismo Contemporâneo. **Revista do CEJUR/TJSC: Prestação Jurisdicional**, Florianópolis, n. 2, v. 1, p. 27-41, out. 2014.

SVARTMAN, Eduardo Munhoz. SILVA, André Luiz Reis da. Castigo sem crime? Raízes domésticas e implicações internacionais da crise brasileira. **Revista Conjuntura Austral**. v.7, n.35. p.4-14 Porto Alegre, 2016.

UGARTE, Pedro Salazar. Que participação para qual democracia. In: COELHO, Vera S. P.; NOBRE, Marcos (Orgs.) **Participação e Deliberação: Teorias Democráticas e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo**. São Paulo: 2004. 34 ed.

VICTOR, Sérgio Ferreira. **Presidencialismo de coalizão: exame do atual sistema de governo brasileiro**. Série IDP - Linha de pesquisa acadêmica. São Paulo: Saraiva, 2015.