

UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL – UNISC
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – MESTRADO E DOUTORADO

Vanessa Thomas Becker

**PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO: O MODO DE FORMAÇÃO DAS
COALIZÕES E A (DES)CONSOLIDAÇÃO DEMOCRÁTICA NO BRASIL**

Santa Cruz do Sul
2024

CIP - Catalogação na Publicação

Becker, Vanessa Thomas

PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO : O MODO DE FORMAÇÃO DAS
COALIZÕES E A (DES)CONSOLIDAÇÃO DEMOCRÁTICA NO BRASIL / Vanessa
Thomas Becker. - 2024.

143 f. ; 30 cm.

Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade de Santa Cruz
do Sul, 2024.

Orientação: Prof. Dr. Rogério Gesta Leal.

1. Crise democrática. 2. Desconsolidação democrática. 3.
Instituições democráticas. 4. Práticas clientelistas. 5.
Presidencialismo de coalizão. I. Leal, Rogério Gesta. II. Título.

UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL – UNISC
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – MESTRADO E DOUTORADO

Vanessa Thomas Becker

**PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO: O MODO DE FORMAÇÃO DAS
COALIZÕES E A (DES)CONSOLIDAÇÃO DEMOCRÁTICA NO BRASIL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado – da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC. Área de Concentração: Direitos Sociais e Política Públicas; Linha de Pesquisa: Constitucionalismo Contemporâneo.
Orientador: Prof. Dr. Rogério Gesta Leal

Santa Cruz do Sul
2024

Vanessa Thomas Becker

**PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO: O MODO DE FORMAÇÃO DAS
COALIZÕES E A (DES)CONSOLIDAÇÃO DEMOCRÁTICA NO BRASIL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado – da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC. Área de Concentração: Direitos Sociais e Política Públicas; Linha de Pesquisa: Constitucionalismo Contemporâneo.
Orientador: Prof. Dr. Rogério Gesta Leal

Dr. Rogério Gesta Leal
Professor Orientador – UNISC

Dr. Clovis Gorczewski
Professor Examinador – UNISC

Dr. Carlos Ignacio Aymericb Caño
Professor examinador – Membro Externo

Santa Cruz do Sul
2024

AGRADECIMENTOS

Por vezes escolhemos traçar caminhos que não sabemos o quão desafiador nos serão. O Mestrado se mostrou uma dessas escolhas. Por outro lado, são nesses momentos, em que os tempos ficam difíceis, que (re)conhecemos a importância de termos amigos, família e amores, para tornar a jornada realizável.

São muitas as pessoas e as instituições as quais eu preciso agradecer por conseguir chegar ao final dessa etapa.

Início agradecendo a minha família, meus pais, irmão, companheiro, tios e tias, pelo suporte permanente em minha vida e por sempre acreditarem na minha capacidade de realização. Mãe, obrigada por ser tudo. Ao meu amor e companheiro, Augusto, que sempre acalma meus anseios e me mostra, com muito carinho, que o tempo e o caminho, apesar de desafiadores, são contínuos e trilháveis, agradeço por sempre se manter ao meu lado e me acolher em todas as minhas versões.

Aos meus amigos, agradeço pelo companheirismo, pela paciência e pela leveza com as quais me acolheram durante o percurso. Especialmente aos amigos que dividiram a trajetória acadêmica comigo nessa fase (Aline, Nariel, Etyane, Victória e Guilherme, mesmo que cada um em sua jornada), agradeço pelas incontáveis conversas, pelas viagens, pelas trocas, pela acolhida, em palavras e gestos, que fortaleceram nosso convívio e tornaram os desafios vencíveis. Aos colegas da turma de Mestrado de 2022, registro a alegria em encontrar pessoas divertidas para dividir a jornada.

Agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES pela bolsa concedida, tornando essa etapa financeiramente realizável; o investimento público em educação é necessário e transformador. Não poderia deixar de direcionar minha gratidão, também, a instituição pública de trabalho a qual estou vinculada, por me possibilitar a flexibilização do horário de trabalho para realizar as exigências do Programa de Mestrado, bem como agradeço aos colegas da instituição pela compreensão e pelo suporte durante as ausências nesse processo.

Agradeço à Universidade de Santa Cruz do Sul e ao Programa de Mestrado e Doutorado em Direito pelo aprendizado, bem com a Secretária do PPGD pela acolhida e pela presteza durante esse período. Da mesma forma, estendo os agradecimentos ao corpo docente do Programa, pelos ensinamentos; ao meu orientador, Dr. Rogério, e a banca do projeto de pesquisa, composta pela Dra.

Caroline, pelas considerações feitas para condução e aprimoramento do trabalho. Agradeço ainda ao Dr. Clóvis e ao Dr. Carlos, pelas considerações feitas na defesa dessa dissertação.

Encerro esse momento de agradecimentos registrando o meu amor e gratidão a minha falecida avó, Nima, a qual me inspirou a seguir a jornada do ensino. Concluo essa etapa acadêmica para que um dia possa realizar o meu e o seu sonho de transformar vidas por meio da educação.

RESUMO

O presente estudo delimita-se a traçar um diagnóstico de como o funcionamento do presidencialismo brasileiro, nominado de presidencialismo de coalizão, está relacionado a um cenário de crise democrática na configuração da Constituição Federal de 1988. Nesse viés, ante o atual cenário brasileiro, em que se pode perceber uma grande insatisfação por parte da população com as instituições do sistema democrático e representativo, que tem levado, inclusive, a ataques sistemáticos à democracia brasileira e uma certa ruptura na relação institucional entre governantes e governados, questiona-se quais as práticas características do Presidencialismo de Coalizão, pós Constituição de 1988, contribuíram para a configuração ou mesmo agravamento do cenário de crise democrática no Brasil? A fim de responder o questionamento proposto, o estudo tem como objetivos específicos: a) investigar as práticas e os valores que guiaram o desenvolvimento das relações sociopolíticas do país; b) identificar e descrever as características do presidencialismo de coalizão na experiência brasileira, destacando suas fragilidades e possíveis impactos na governança e atuação institucional dos poderes; c) apontar como o modo de formação de coalizões entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo pode impactar na consolidação do regime democrático no Brasil, discutindo situações concretas do caso brasileiro, para demonstrar a ocorrência dos sinais de crise democrática no país. O desenvolvimento do presente trabalho se dará pelo método de abordagem dedutivo, utilizando-se de métodos de procedimento, histórico, monográfico e analítico, a partir da técnica de pesquisa bibliográfica. A problemática abordada enquadra-se na linha de pesquisa Constitucionalismo Contemporâneo, ao ponto que promove uma discussão atinente ao sistema político brasileiro, definido nas disposições da Constituição Federal de 1988, promovendo um debate acerca do desenvolvimento das relações políticas e os seus impactos na democracia brasileira. A orientação do Professor Doutor Rogério Gesta Leal foi fundamental para o desenvolvimento da pesquisa, diante de sua vasta experiência no estudo de patologias corruptivas que maculam as práticas sociopolíticas, bem como sobre a temática da democracia. Conclusivamente é possível afirmar que a característica de manutenção de práticas clientelistas para a formação de coalizões que sustentam a governabilidade do Presidente da República perante um Congresso Nacional hiperfragmentado, tem auxiliado na ocorrência de um cenário de crise democrática, a partir do desenvolvimento de práticas de desconsolidação da democracia, ao ponto que a formação do apoio político ocorre por meio de ferramentas institucionalmente legalizadas, mas para fins antidemocráticos, minando, gradualmente, a relação entre governantes e governados e estimulado o descrédito das instituições da democracia representativa perante a população brasileira.

Palavras-chave: Crise democrática. Desconsolidação democrática. Instituições democráticas. Práticas clientelistas. Presidencialismo de coalizão.

RESUMEN

Este estudio tiene como objetivo diagnosticar cómo el funcionamiento del presidencialismo brasileño, conocido como presidencialismo de coalición, se relaciona con un escenario de crisis democrática en la Constitución Federal de 1988. Para ello, teniendo en cuenta el actual escenario brasileño, en el que se observa una gran insatisfacción de la población con las instituciones del sistema democrático y representativo, que ha llevado incluso a ataques sistemáticos a la democracia brasileña y a una cierta ruptura de la relación institucional entre gobernantes y gobernados, surge la pregunta: ¿cuáles son las prácticas características del Presidencialismo de Coalición, después de la Constitución de 1988, han contribuido a la configuración o incluso al agravamiento del escenario de crisis democrática en Brasil? Para responder a esta pregunta, el estudio tiene los siguientes objetivos específicos a) investigar las prácticas y valores que han orientado el desarrollo de las relaciones sociopolíticas en el país; b) identificar y describir las características del presidencialismo de coalición en la experiencia brasileña, destacando sus debilidades y posibles impactos sobre la gobernabilidad y el desempeño institucional de los poderes; c) señalar cómo la forma de formación de coaliciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo puede impactar en la consolidación del régimen democrático en Brasil, discutiendo situaciones concretas del caso brasileño, para demostrar la ocurrencia de señales de crisis democrática en el país. Este trabajo se desarrollará mediante un enfoque deductivo, utilizando métodos procedimentales, históricos, monográficos y analíticos, basados en la técnica de investigación bibliográfica. El problema abordado se encuadra en la línea de investigación Constitucionalismo Contemporáneo, ya que promueve una discusión sobre el sistema político brasileño, definido en las disposiciones de la Constitución Federal de 1988, promoviendo un debate sobre el desarrollo de las relaciones políticas y su impacto en la democracia brasileña. La orientación del Profesor Doctor Rogério Gesta Leal fue fundamental para el desarrollo de la investigación, dada su vasta experiencia en el estudio de las patologías corruptoras que empañan las prácticas sociopolíticas, así como en el tema de la democracia. En conclusión, se puede afirmar que la característica de mantener prácticas clientelares para formar coaliciones que apoyen la gobernabilidad del Presidente de la República frente a un Congreso Nacional hiperfragmentado, ha contribuido a crear un escenario de crisis democrática, basado en el desarrollo de prácticas que desconsolidan la democracia, en la medida en que la formación de apoyos políticos ocurre a través de herramientas institucionalmente legalizadas, pero con fines antidemocráticos, socavando gradualmente la relación entre gobernantes y gobernados y estimulando el descrédito de las instituciones de la democracia representativa a los ojos de la población brasileña.

Palabras clave: Crisis democrática. Desconsolidación democrática. Instituciones democráticas. Prácticas clientelares. Presidencialismo de coalición.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 CONTORNOS FORMATIVOS DA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL BRASILEIRA	15
2.1 Uma análise do cenário sociopolítico que precedeu a Constituição Federal de 1988: possíveis impactos na formação democrática	15
2.2 Entre os modelos teóricos de democracia: onde se situa a democracia brasileira	32
2.3 Uma análise do cenário sociopolítico a partir da Constituição Federal de 1988: sinais de ruptura democrática	46
3 PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO NA EXPERIÊNCIA BRASILEIRA	59
3.1 As origens históricas do desenho institucional do presidencialismo de coalizão	59
3.2 O desenho normativo constitucional da configuração do presidencialismo de coalizão no caso brasileiro	68
3.3 A garantia da governabilidade no presidencialismo de coalizão pós Constituição de 1988: uma abordagem crítica	81
4 DIAGNÓSTIOS DOS IMPACTOS DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO NA FORMAÇÃO OU AGRAVAMENTO DA CRISE DA DEMOCRACIA NO BRASIL	95
4.1 Uma leitura sobre as teorias da crise da democracia: sinais indicativos de desgaste do sistema democrático	95
4.2 Práticas espúrias em nome da governabilidade: apontamentos no caso brasileiro	103
4.3 O presidencialismo de coalizão e a realidade política brasileira: desconsolidação democrática	117
5 CONCLUSÃO	127
REFERÊNCIAS	134

1 INTRODUÇÃO

Em âmbito global, os Estados perpassam por crises políticas. No Brasil, a situação não é diferente. O sistema político está imerso em uma crise de legitimidade e representatividade que se estende há alguns anos. Os representantes eleitos estão, em sua maioria, deslegitimados perante os eleitores, em especial, diante das notícias de corrupção. Nesse viés, demonstra-se necessário realizar uma análise do sistema político do país, a partir do estudo dos contornos formativos da democracia no Brasil, atrelado ao presidencialismo de coalizão, com a intenção de promover um diagnóstico acerca do modo de funcionamento das instituições políticas e os seus impactos (negativos) na democracia representativa brasileira contemporânea.

Dessa forma, o presente estudo delimita-se a traçar um diagnóstico de como o funcionamento do presidencialismo brasileiro, nominado de presidencialismo de coalizão, está relacionado a um cenário de crise democrática. No que diz respeito à delimitação temporal, o estudo limita-se a investigar o Presidencialismo de Coalizão após sua configuração na Constituição de 1988, e como suas práticas institucionais tem contribuído para a formação de um cenário de crise da democracia no Brasil. Em termos espaciais, o estudo limita-se ao diagnóstico da crise democrática no caso brasileiro, procurando pontuar como o funcionamento do presidencialismo de coalizão tem impactado na credibilidade das instituições da democracia brasileira, ao mesmo tempo em que busca compreender de onde se origina o modo de fazer política predominante no cenário do país.

O objetivo que guia a construção da presente dissertação está relacionado a apontar quais as práticas decorrentes do presidencialismo de coalizão contribuíram para configuração do cenário de crise democrática no Brasil, após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Assim, os objetivos específicos da presente pesquisa, perpassam as seguintes intenções: a) investigar as práticas e os valores que guiaram o desenvolvimento das relações sociopolíticas do país; b) identificar e descrever as características do presidencialismo de coalizão na experiência brasileira, destacando suas fragilidades e possíveis impactos na governança e atuação institucional dos poderes; c) apontar como o modo de formação de coalizões entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo pode impactar na consolidação do regime democrático no Brasil, discutindo situações concretas do

caso brasileiro, para demonstrar a ocorrência dos sinais de crise democrática no país.

Nesse viés, ante o atual cenário brasileiro, em que se pode perceber uma grande insatisfação por parte da população com as instituições do sistema democrático e representativo, que tem levado, inclusive, a ataques sistemáticos à democracia brasileira e uma certa ruptura na relação institucional entre governantes e governados, questiona-se: quais as práticas características do Presidencialismo de Coalizão, pós Constituição de 1988, contribuiram para a configuração ou mesmo agravamento do cenário de crise democrática no Brasil?

A hipótese que se sustenta neste trabalho é a de que o modo de funcionamento do presidencialismo brasileiro pode ser um fator de agravamento ao cenário de crise democrática, notadamente diante da manutenção de práticas clientelistas e particularistas para a formação de coalizões que sustentam a governabilidade do Presidente da República perante um Congresso Nacional hiperfragmentado. Este *modus operandi* do presidencialismo de coalizão, tem auxiliado no desenvolvimento de práticas de desconsolidação da democracia, ao ponto que a formação do apoio político ocorre por meio de ferramentas institucionalmente legalizadas, mas para fins antidemocráticos, minando, gradualmente, a relação entre governantes e governados e estimulando o descrédito das instituições da democracia representativa perante a população brasileira. Nesse sentido, entende-se que o modo de formar coalizões no presidencialismo brasileiro desvirtua o funcionamento das instituições da democracia brasileira, acarretando em deslegitimação dessas instituições perante a população.

O desenvolvimento do presente trabalho se dará pelo método de abordagem dedutivo (GERHARDT; SOUZA, 2009), uma vez que se partiu de um ponto geral e abstrato, abordando a história brasileira e os fundamentos conceituais do presidencialismo de coalizão para, ao final, particularizar a análise no que toca a configuração atual da democracia no Brasil, em decorrência dos impactos do modo de operacionalização dessa configuração específica do presidencialismo. Nesse sentido, a pesquisa se desenvolveu a partir de uma abordagem qualitativa, uma vez que se apresenta como uma pesquisa de cunho social, em que o objetivo central é o aprofundamento de uma problemática a partir dos diversos significados, valores e aspirações que essa pode ser interpretada (MINAYO, 2012), não se desenvolvendo a partir de um viés quantitativo.

No que diz respeito ao método de procedimento, considerando que se pretende construir e aprofundar análises quanto ao impacto do presidencialismo de coalizão para a democracia brasileira, serão utilizados os métodos histórico, monográfico e analítico, uma vez que a investigação exige orientação procedimental diversificada em cada momento do texto. Indica-se, por fim, no que diz respeito aos termos de técnica de pesquisa, a utilização de documentação de cunho bibliográfico, que se dará pela análise de textos já publicados, tais como, livros, artigos científicos, doutrinas e legislação (LAKATOS; MARCONI, 2019), a fim de apoiarem o desenvolvimento da presente pesquisa.

No primeiro capítulo da dissertação, buscou-se, por meio de uma retomada da história sociopolítica brasileira, desde o período colonial até a atuação da Assembleia Constituinte da Constituição Federal em vigência no nosso ordenamento jurídico, investigar as práticas que guiaram o desenvolvimento das instituições políticas do país. Prosseguiu-se, na segunda parte do texto, com uma breve retomada histórica da formação dos Estados Constitucionais e dos modelos teóricos de democracia, para então identificar os valores e os mecanismos de atuação política elencados na Constituição Federal de 1988. Ao final do capítulo, buscou-se demonstrar o desenvolvimento do cenário sociopolítico sob a vigência do novo texto constitucional. Nesse sentido, intentou-se analisar como a forma de composição do cenário político brasileiro, pautado em interesses clientelistas, patrimoniais, oligárquicos e autoritários não é uma novidade advinda do funcionamento das instituições sob a Constituição Federal de 1988, bem como que mesmo com a inauguração de um novo texto constitucional pautado em valores republicanos e democráticos não houve a possibilidade de superação dessas práticas no ambiente sociopolítico, o que contribui para um cenário de crise.

Prosseguiu-se, assim, no segundo capítulo da dissertação com o estudo do presidencialismo de coalizão, o modo de funcionamento do presidencialismo brasileiro. Na primeira parte desse capítulo, buscou-se identificar como a composição do cenário político na Constituição Federal de 1988, especialmente no que toca ao desenho de funcionamento das instituições, possui origens históricas em Constituições anteriores do país, identificando-se especialmente com dispositivos das Constituições Federais de 1946 e 1967. No segundo momento, buscou-se identificar quais os dispositivos da Constituição Federal de 1988 que dão sustentação para o modo de desenvolvimento do presidencialismo brasileiro,

notadamente em seu aspecto de formação de coalizões entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo para garantia da governabilidade do país. Por fim, no último momento do capítulo, discorreu-se, com base em teorias da literatura brasileira, sobre algumas críticas direcionadas ao modo de funcionamento do presidencialismo de coalizão. Assim, objetivou-se demonstrar como a ocorrência do presidencialismo de coalizão não é uma novidade no cenário político do país, desenvolvendo-se a partir de características definidas no desenho normativo constitucional, ao mesmo tempo, que se intentou descrever algumas críticas que podem ser direcionadas ao modo de garantir a governabilidade no presidencialismo de coalizão, no cenário político brasileiro.

No terceiro e último capítulo da dissertação, abordou-se algumas teorias relacionadas à crise da democracia, a fim de demonstrar como a problemática vinculada ao desgaste do sistema democrático tem sido abordada em um contexto internacional. Em um segundo momento, a partir da análise de alguns casos paradigmáticos do país envolvendo a formação de apoio entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, desenvolveu-se, especialmente a partir do caso que ficou conhecido como “Esquema do Orçamento Secreto”, uma análise de como o modo de formação das coalizões no presidencialismo brasileiro tem auxiliado no desenvolvimento de práticas de desconsolidação da democracia. Ao final do capítulo, em uma leitura do cenário social brasileiro, objetivou-se apontar os sinais indicativos de uma crise da democracia brasileira. Assim, intentou-se traçar um diagnóstico de como a crise da democracia brasileira está relacionada ao reflexo do *modus operandi* do presidencialismo de coalizão.

A necessidade de discussão da temática justifica-se em razão da desconfiança nas instituições governamentais por parte dos cidadãos brasileiros e os prejuízos advindos dessa problemática, uma vez que são os rumos da política que moldam a qualidade de vida da população. Assim, justifica-se a necessidade de promover um diagnóstico das práticas características do Presidencialismo de Coalizão, a fim de compreender sua influência no que diz respeito ao agravamento do cenário de crise que culmina em ataques sistemáticos à democracia brasileira.

Nesse viés, a problemática abordada enquadra-se na linha de pesquisa Constitucionalismo Contemporâneo, ao ponto que fomenta uma discussão atinente ao sistema político brasileiro, definido nas disposições da Constituição Federal de 1988, promovendo um debate acerca do desenvolvimento das relações políticas e os seus

impactos na democracia representativa brasileira. Por fim, pertinente salientar que a orientação do Professor Doutor Rogério Gesta Leal foi de fundamental importância para o desenvolvimento dessa pesquisa, uma vez que possui vasta experiência no estudo das patologias corruptivas que maculam as práticas sociais e impedem o progresso de nossas instituições, especialmente as políticas. Ainda, seus estudos sobre a temática democrática se mostraram fundamentais para a concretização do presente estudo.

A discussão acerca da formação e do funcionamento das instituições da democracia brasileira é de extrema relevância, pois a partir de análises do sistema político do país é que se pode buscar a compreensão dos fenômenos que têm ocorrido na sociedade brasileira, notadamente aqueles decorrentes das relações entre a sociedade civil e a sociedade política. Assim, intentou-se traçar um diagnóstico de como a crise da democracia brasileira está relacionada ao reflexo do *modus operandi* do presidencialismo de coalizão, que tem auxiliado naquilo que Runciman (2018) e Przeworski (2020) descreveram como práticas de desconsolidação da democracia, ao ponto que aqueles que detêm o poder político se utilizam de ferramentas institucionalmente legalizadas, mas para fins que desestabilizam o regime democrático, minando, gradualmente, a relação institucional entre governantes e governados, estimulando o descrédito das instituições da democracia representativa no cenário social brasileiro.

2 CONTORNOS FORMATIVOS DA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL BRASILEIRA

Neste capítulo propõe-se em um primeiro momento, por meio de uma retomada da história sociopolítica brasileira, desde o período colonial até a atuação da Assembleia Constituinte da Constituição Federal em vigência no nosso ordenamento jurídico, investigar as práticas que guiaram o desenvolvimento das instituições políticas do país. No segundo momento do texto, intenta-se identificar os valores e os mecanismos de atuação política elencados na Constituição Federal de 1988. Para enfim, promover uma leitura do cenário sociopolítico sob a vigência do novo texto constitucional.

2.1 Uma análise do cenário sociopolítico que precedeu a Constituição Federal de 1988: possíveis impactos na formação democrática

Diversos são os autores que promovem estudos a fim de compreender quais os traços da história brasileira guiaram a composição do cenário político como o conhecemos hoje. Alguns deles serão utilizados como base para promoção da retomada histórica que será realizada nesta parte inicial do estudo. A premissa inicial que guia esta investigação não se trata de novidade no cenário acadêmico: a história da política brasileira desenvolveu-se de modo a fomentar a promoção das relações de cunho mandonistas, autoritárias, patrimonialistas e clientelistas. Por outro lado, tamanha é a importância do conhecimento acerca da história que formou o Estado brasileiro, para compreensão dos traços constitutivos que moldam o desenvolvimento das relações políticas hodiernas, que perpassam um cenário de crise de legitimidade, especialmente na relação entre representantes e representados.

A história da política brasileira remonta ao período colonial, época em que o Brasil era colônia de Portugal, entre o século XVI e XIX. Segundo Faoro (2001, p. 206) “um esquema vertical na administração pública colonial pode ser traçado, na ordem descendente: o rei, o governador-geral (vice-rei), os capitães (capitanias) e as autoridades municipais”. Desde a época, as relações políticas se desenvolviam a partir de personalismos e mandonismos, especialmente diante da divisão da colônia

em capitâneas hereditárias. Como despontou Faoro (2001, p. 129), “as capitâneas representaram delegação pública de poderes, sem exclusão da realeza”.

A base da colonização do país, pela Coroa Portuguesa, envolveu a delegação de poderes a alguns poucos colonos, que se tornaram senhores feudais de extensos latifúndios, os quais mantinham lealdade à Coroa Portuguesa.

O modelo colonial brasileiro combinava, portanto, e majoritariamente, mão de obra escrava com a grande propriedade monocultora, o personalismo dos mandos privados e a (quase) ausência da esfera pública e do Estado. É no contexto setecentista que “se inventa” uma nova aristocracia nas Américas, porque transplantada para os trópicos. Simbolizados, nesses primeiros momentos, pelos grandes engenhos localizados no litoral de Pernambuco e da Bahia, os novos chefes locais procuraram se transformar em ícones de sua posição econômica, social e política (Schwarcz, 2019, p. 42)

Assim, a aristocracia brasileira não se formou a partir de relações hereditárias, mas os títulos de nobreza concedidos pela Coroa Portuguesa, como despontou Schawarcz (2019, p. 43), “correspondiam a uma recompensa individual por serviços prestados ou obtidos em troca de pagamento”; logo, representavam “uma sorte de ‘favor’. Favor do Estado para fins pessoais”, dando início a personalização da administração pública.

Nesse contexto, os senhores feudais foram agraciados, para além do domínio de terras, com a titularidade da gerência local, obtendo influência sobre a vida de toda a população que, direta ou indiretamente, dependia de sua terra, uma vez que eram visto como personalidade com influência perante Coroa Portuguesa. Carvalho (1997, n.p.) descreve que o mandonismo “refere-se à existência local de estruturas oligárquicas e personalizadas de poder”, sendo que o mandão é aquele que “em função do controle de algum recurso estratégico, em geral a posse da terra, exerce sobre a população um domínio pessoal e arbitrário que a impede de ter livre acesso ao mercado e à sociedade política”.

Desse cenário decorre uma característica marcante da sociedade brasileira, que se traduz no personalismo dos mandos políticos, uma vez que a comunidade via no senhor da terra, proprietário de extensos latifúndios concedidos pela Coroa Portuguesa, o provedor; qualquer benesse ou desdobramento na comunidade local sofria influência e passava pelo crivo deste senhor. O reconhecimento do poder do “mandão” local corresponde à naturalização da influência dos poderosos sob a vida privada de sua comunidade, o que acaba por traduzir a hierarquização das relações

sociais. Em um cenário de linhas frágeis acerca dos limites da influência dos “mandões” locais, naturalizou-se um padrão de sociedade patriarcal, e conforme aponta Schwarcz (2019, p. 44) “foi assim que esse modelo idealizado inventou uma sociedade patriarcal pautada num padrão de família estendida e de sujeição para além dos laços de sangue”, cenário que influenciou diretamente na formação das elites brasileiras, descritas por Raimundo Faoro (2001).

Em razão de alterações da lógica econômica, anteriormente regida pelo feudalismo, os interesses comerciais passam a contaminar a Colônia e os colonos e, em meio a conflitos locais e rebeliões frente à Coroa Portuguesa, a data histórica de 7 de setembro de 1822, marcou o fim do período colonial brasileiro e o início do Império de Dom Pedro I, que em 1824 outorgou a primeira Constituição do país. A referida carta constitucional definiu a divisão do território nacional em províncias, para as quais o Imperador nomeava um Presidente; estabeleceu um governo monárquico hereditário, constitucional e representativo; as eleições eram indiretas e censitárias; reconheceu quatro poderes políticos, a saber, o Poder Legislativo, o Poder Moderador, o Poder Executivo e o Poder Judicial (Brasil, 1824).

O Poder Legislativo era delegado a Assembleia Geral, composta por duas câmaras, dos Deputados e dos Senadores, a partir da sanção do Imperador, as quais tinham características de regime parlamentar (Lamounier, 2021, p. 45). O Poder Moderador, delegado privativamente ao Imperador, era tido no próprio texto constitucional como a chave da organização política do Império, uma vez que lhe era atribuído o poder de manutenção da independência, o equilíbrio e a harmonia entre os demais Poderes Políticos. Também ao Imperador cabia a chefia do Poder Executivo, que era exercida pelos Ministros de Estado (Brasil, 1824).

Lamounier (2021, p. 52) chama a atenção para a primeira experiência representativa legal vivida pelo Estado Brasileiro, a partir da carta constitucional de 1824, apontando a inexperiência do parlamento acerca da condução de um mandato representativo, bem como discorrendo sobre as limitações de atuação do parlamento perante o exacerbado poder concentrado na figura do Imperador, que era responsável pelo Poder Executivo e também pelo Poder Moderador. O autor descreve o período imperial como uma fase de aperfeiçoamento da futura democracia representativa.

Segundo Lamounier (2021, p. 87), no Império, o Poder Moderador era tido, ao menos em uma interpretação teórica, como um poder neutro, “servindo como um

árbitro capaz de induzir mudanças e aperfeiçoar pouco a pouco o governo parlamentar”; nesse sentido, da atuação do Imperador Dom Pedro II dependia “a percepção de um governo assentado em instituições ou, ao contrário, um absolutismo retardado e personalista”. Eis que algumas condutas do Imperador, na interpretação da burguesia cafeeira brasileira, levaram a crer na debilidade do sistema monárquico, que não mais atuava de modo a representar seus interesses.

No quesito econômico, o Brasil prosperava no mercado internacional, após a manufatura do açúcar e exploração do ouro, por meio do comércio do café, especialmente nos Estados do Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais (Lamounier, 2021). Assim, aspecto definitivo na debilidade do sistema monárquico brasileiro envolveu a abolição da escravidão (Lamounier, 2021, p. 87). No ponto, com a proibição gradual da mão de obra escrava, por meio das Leis do Ventre Livre e dos Sexagenários, os grandes latifundiários viam-se desprovidos de mão de obra disponível, situação problemática para a manutenção do comércio e do lucro dos grandes senhores. Assim, o apoio à Monarquia pelos grandes latifundiários ia perdendo força. De outro lado, após a vitória na Guerra do Paraguai, os militares também se viam descontentes com a atuação da Monarquia, buscando maior reconhecimento social. Ainda, o enfraquecimento da relação entre a Igreja Católica e o Poder Imperial, teve peso importante na queda da Monarquia brasileira (Lamounier, 2021, p. 87-88).

Para selar a decadência do Império, a questão sucessória do trono teve sua relevância. Dom Pedro II, pai de quatro filhos, dois homens falecidos, deixou apenas duas filhas para a sucessão real, sendo a Princesa Isabel a legítima herdeira do trono. Assim, diante da ausência de figura masculina para sucessão de Dom Pedro II, a decadência do Império foi selada pela inaceitabilidade de uma monarca mulher para ocupação do Império brasileiro (Ferreira, 2021). Embora a organização política administrativa do Império seguiu a lógica positivista constitucional, por outro lado, o desenvolvimento das relações políticas manteve-se a partir do mandonismo e da ingerência privada sobre a administração pública, tal como desenvolviam-se as relações no período colonial:

De toda forma, mesmo com o fim do Império, e o começo do declínio desse mundo rural escravocrata que acabaria por ruir junto com a monarquia, perpetuou-se a imagem dos senhores provedores, diante dos quais era preciso agir com lealdade e submissão. Esse etos patriarcal e masculino foi, assim, transplantado para os tempos da República, quando se continuava a

regular a distribuição do poder por meio da hierarquia e da força política de senhores de terra, que acumulavam grande influência política, através não só de postos representativos como de práticas eleitorais (Schawarcz, 2019, p. 53).

Em 15 de novembro de 1889, houve a Proclamação da República Brasileira¹, marcando o fim do período imperial no país. Alguns autores, dentre eles José Murilo de Carvalho (1987), Sérgio Abranches (2018) e Bolívar Lamounier (2021), descrevem que a alteração do regime monárquico para o regime republicano não contou com grande apoio popular. Abranches (2018, p. 21) pontuou que “a República nasceu sem povo e oligárquica”. Nesse sentido, percebe-se como a alteração da forma de governo monárquica para a republicana teve sua origem em interesses particulares, especialmente a partir das oligarquias cafeeiras e das demandas militares. Quando o sistema político monárquico deixou de ser útil aos interesses dos grandes senhores, estes se insurgiram quanto a sua permanência, buscando a implantação de um regime que lhes garantisse mais liberdades, tal como a premissa republicana.

A Primeira República contou com dois momentos distintos, a República da Espada ou República Militar, entre os anos de 1889 a 1894 e a República Oligárquica ou República do café-com-leite, entre 1894 a 1930 (Lucena; Grillo, 2010). Em 1891 promulgou-se a Primeira Constituição Federal do período Republicano Brasileiro. Inspirada na Constituição dos Estados Unidos da América, definiu o presidencialismo como sistema de governo e o federalismo como opção institucional, ou seja, como forma de organização do sistema político administrativo do país (Brasil, 1891). Para Trindade (2004, p. 175) a nova constituição enquadrou o Brasil “na tradição liberal norte-americana de organização federativa e do individualismo político e econômico”.

A primeira Constituição da República introduziu uma série de mudanças para marcar a ruptura com o sistema imperial, garantindo a separação do Estado e da Igreja, a substituição do poder moderador pela divisão harmônica e independente

¹ A história da República Brasileira será tratada com base na divisão temporal proposta por Sérgio Abranches (2018, p. 375), “decidi por uma definição bastante restrita de nossas fases republicanas: a Primeira República, da Constituição de 1889 a 1930; a Segunda República, da Constituição de 1946 ao golpe de 1964; a Terceira República, da Constituição de 1988 aos nossos dias. Entre 1930 e 1945, vivemos a era Vargas e nela, a partir de 1937, o Estado Novo. Entre 1964 e 1985, tivemos o regime militar, uma ditadura rotatória, em que generais-presidentes se alternaram no poder. Entre 1985 e 1988, vivemos a Nova República, um regime de transição, durante o qual tivemos a Constituinte”.

dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como estabeleceu o sufrágio universal (Brasil, 1891). Por outro lado, sua redação auxiliou na manutenção de alguns vícios e privilégios do tempo imperial.

O voto universal era a regra, desde que preenchidas as condições de elegibilidade; estas, por outro lado, auxiliaram na manutenção das elites oligárquicas, ao ponto que mantiveram diversas restrições eleitorais da época imperial, “só seriam considerados eleitores os brasileiros adultos, do sexo masculino, que soubessem ler e escrever” (Schwarcz; Starling, 2015, p. 436), ou seja, garantindo que o *etos* do poder político permanecesse concentrado nas mãos dos grandes senhores do patriarcado oligárquico.

Nesse cenário de elitização da política, o Poder da Primeira República esteve inicialmente nas mãos do Exército, durante o período conhecido como República da Espada. Narra Abranches (2018, p. 29-30):

Na instalação da Assembleia Constituinte, convocada por Deodoro da Fonseca, chefe do governo provisório, Prudente de Moraes, federalista e ex-presidente de São Paulo, foi eleito para presidi-la. Promulgada a Constituição, em 24 de fevereiro de 1891, coube a ela eleger o primeiro presidente da República. Candidataram-se Prudente de Moraes e Deodoro da Fonseca. Deodoro foi eleito primeiro presidente do Brasil [...]. Floriano Peixoto, companheiro da chapa de Prudente, foi eleito vice-presidente. [...] A primeira medida da Assembleia no novo regime constitucional, que continuou sob a presidência de Prudente de Moraes, foi rever o projeto da Constituição do governo, para diminuir o mandato presidencial de seis para quatro anos. Deodoro se opôs. O desencontro entre a Presidência do Legislativo e a Presidência da República marcou o início da ruptura nas relações Executivo-Legislativo. Rupturas desse tipo levaram, em toda a nossa história, à deposição do presidente, ou ao autoritarismo.

Logo, o primeiro governo do período republicano brasileiro foi militarizado, a partir da figura de Deodoro da Fonseca, um dos líderes do golpe que culminou na queda do Império. Quanto ao Poder Legislativo, os constituintes tiveram sua legislatura ampliada, atuando como congressistas ordinários (Abranches, 2018, p. 30). Para Schwarcz e Starling (2015, p. 437), a República foi “produto da ação de um grupo de oficiais social e intelectualmente antagônicos à elite civil do Império, insatisfeito com a situação do país e com seu próprio status político”. Todavia, esses oficiais “estavam divididos internamente, e não conseguiram chegar a um acordo sobre o significado do republicanismo ou quanto aos objetivos institucionais de um novo regime”, havendo, inclusive opiniões divergentes sobre o “futuro do Exército e do próprio país”.

Os primeiros anos do governo republicano foram marcados por traços autoritários ligados ao seu presidente militar. Deodoro da Fonseca nomeou governadores que não correspondiam as lideranças dominantes nos Estados, gerando descontentamento aos representantes locais e as bancadas do Congresso Nacional. Para combater as críticas advindas do Legislativo, determinou o fechamento do Congresso Nacional, violando a Constituição Federal recentemente promulgada. O desrespeito à carta constitucional da República e atuação autoritária do presidente gerou agitação pública, inclusive pelos Governadores dos Estados, que viam sua autonomia, promessa do federalismo, solapada pelo Presidente da República (Schwarcz; Starling, 2015).

Essa atuação autoritária, fora das limitações constitucionais, culminou na renúncia de Deodoro da Fonseca, que foi sucedido por seu vice-presidente, também militar, Floriano Peixoto. Este, em continuação ao desrespeito à Constituição Federal de 1891, deixou de promover eleições diretas, assumindo o posto de Presidente da República de modo irregular. Em meio às revoltas sociais em diversos Estados, emergiu como solução o período que ficou conhecido como República Oligárquica ou República do Café-com-Leite, que justificaria a adoção do sistema federalista na Constituição Federal (Schwarcz; Starling, 2015, p. 436).

A opção pelo federalismo poderia ser justificada como uma forma de correção dos vícios de centralização do poder imperial, uma vez que permitiu as antigas províncias, agora chamadas de Estados, maior autonomia. Por outro lado, a descentralização do poder político garantiu a consolidação das oligarquias. Para Trindade (2004, p. 176):

O federalismo, implantado em substituição ao centralismo do Império, dá aos estados uma grande soma de poder, que se distribui entre o estado e os municípios. Sobre esse princípio edifica-se a força política dos coronéis no nível municipal e das oligarquias nos níveis estadual e federal. O papel central emprestado aos direitos individuais, deixando de lado a preocupação com o bem público, ou seja, a virtude pública ou cívica que está no cerne da idéia de República, funciona como barreira no processo de construção da cidadania no Brasil.

Nesse contexto, Floriano Peixoto, no intuito de superar a crise política decorrente do dualismo existente entre as representações federais e estaduais e o conflito institucional entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, devolveu ao Poder Legislativo os poderes solapados pelo primeiro Presidente da República.

Abranches descreve (2018, p. 31) que Floriano Peixoto fixou os “fundamentos para que Prudente de Moraes e Campos Sales pudessem efetivar a hegemonia oligárquica dos estados na política nacional”, uma vez que o primeiro civil a ser eleito ao cargo de Terceiro Presidente do Brasil foi Prudente de Moraes, “representando o situacionismo estadual” do Estado de São Paulo. Após, seguiu-se a eleição de Campos Sales, também representante do Estado de São Paulo, que auxiliou na consolidação da República oligárquica, por meio da implantação da “política dos estados” ou “política dos governadores” (Schwarcz; Starling, 2015, p. 439).

A história da Primeira República expõe as deturpações do processo eleitoral brasileiro. A ingerência dos interesses privados, especialmente econômicos, sempre esteve açoitando o processo político nacional. A confirmação dessa afirmação pode ser extraída da política implementada por Campos Sales para garantir a estabilidade da República Brasileira, uma vez que a Presidência da República foi alternadamente sendo ocupada por representantes dos Estados que possuíam maior força na política econômica do país, o que pode ser traduzido naqueles Estados com maiores latifúndios que garantiam produtos para a exportação. Percebe-se que os influentes locais, aqueles que eram fomentados desde a época do Brasil colonial, destacaram-se, também, na Primeira República. Nesse sentido, Schwarcz (2019, p. 54) descreve:

O certo é que as relações de poder se desenvolviam a partir do município e que na ponta desse relacionamento consolidado estava o fenômeno do coronelismo. Coronel era o posto mais alto na hierarquia da Guarda Nacional, a instituição do Império que ligou os proprietários rurais ao governo. Com a República, porém, se a Guarda perdeu sua natureza militar, os assim chamados coronéis deixaram de participar da corporação mas conservaram o poder político nos municípios onde viviam, recriando em novas bases a mística dos grandes mandonismos locais. O coronelismo passou a significar, então, um complexo sistema de negociação entre esses chefes e os governadores dos estados, e destes com o presidente da República. O coronel corporificava um dos elementos formadores da estrutura oligárquica tradicional baseada em poderes personalizados e nucleados, geralmente, nas grandes fazendas e latifúndios brasileiros.

No ponto, a força das oligarquias pode ser percebida pela influência do Estado de São Paulo, em que se encontravam grandes latifúndios da produção cafeeira e do Estado de Minas Gerais, em que a produção leiteira era predominante. Estes Estados foram responsáveis sequencialmente pela eleição de presidentes na

Primeira República, consolidando a política do café-com-leite, fortalecendo na figura nacional, as influências estaduais, que se firmavam a partir do apoio dos coronéis municipais.

No que diz respeito à formação do Poder Legislativo, Abranches (2018, p. 34) descreve que “o Congresso se dividia em dois blocos, um governista, amplamente majoritário, e outro oposicionista”. Nesse sentido, a presidência do Poder Legislativo ficava direcionada ao Estado, da política do café-com-leite, que não estivesse no comando do Poder Executivo. As demais vagas do Poder Legislativo eram ocupadas pelos representantes dos interesses econômicos estaduais, que se formavam a partir da lógica “situacional” do Estado, ou seja, aquelas representações que se fortaleciam localmente para ascender à política nacional.

Abranches (2018, p. 37) aponta que “o Legislativo foi, já na Primeira República, instrumento essencial do clientelismo, por meio da manipulação de verbas e cargos públicos. Era o vínculo estratégico entre os estados e a União”. Por outro lado, a concentração dos poderes federais nas mãos de apenas dois Estados e sua coalizão apoiadora foi estimulando o descontentamento das demais unidades da federação que faziam parte da ala oposicionista ao governo, uma vez que se viam negligenciada perante os interesses das oligárquicas dos Estados de São Paulo e Minas Gerais.

Atrelado a isso, as mudanças de caráter socioeconômico levaram a uma urbanização do país a partir do desenvolvimento industrial, ampliando os grupos sociais que não dividiam os mesmos interesses das oligarquias latifundiárias. Abranches (2018, p. 36) descreve que “a insatisfação levou à emergência de novos conflitos expressos por movimentos grevistas, no campo popular, e pelos movimentos tenentistas, nos campos civil e militar”.

Nesse contexto, para garantir a hegemonia dos interesses das oligarquias dos Estados de São Paulo e Minas Gerais, tentou-se, novamente, enfraquecer o Poder Legislativo, a fim de concentrar no Poder Executivo à tomada de decisões políticas. Isso ocorreu por meio de emenda à Constituição no ano de 1926, que promoveu significativas alterações no texto constitucional, que voltou a adotar à centralização de poderes no Executivo, diminuindo a autonomia dos Estados (Brasil, 1926). Abranches (2018, p. 36) anuncia que “A reforma constitucional de 1926 foi a resposta da oligarquia ameaçada à crise do sistema e adicionou à nossa tradição

constitucional elementos que serviriam para desenhar o presidencialismo de coalizão da Segunda República”.

O fim da Primeira República ou da República Velha se dá com a Revolução de 1930. De todo modo, Schwarcz e Starling (2015, p. 477) chamam a atenção para avaliação ambígua da Primeira República, que trouxe, em razão de seu contexto histórico, práticas de exclusão e privilégios e, por outro lado, iniciou o processo de institucionalização de um sistema público democrático. O período que ficou conhecido como a “Revolta de 1930”, marcou o desgaste da nova composição social, que se insurgia contra as velhas práticas oligárquicas. Teve início a partir dos indicativos de ruptura da política do café-com-leite durante a eleição presidencial de 1930, quando o Estado de São Paulo, que ocupava a presidência com Washington Luís, deixou apoiar a sucessão presidencial por um candidato de Minas Gerais, indicando apoio ao candidato da elite política paulista, Júlio Prestes (Schwarcz; Starling, 2015, p. 483).

Nesse cenário, surgiu a chamada “Aliança Liberal”, onde a elite política de Minas Gerais buscou junto aos descontentes Estados do Rio Grande do Sul e da Paraíba, apoio para formar uma aliança de oposição ao Estado de São Paulo na disputa presidencial, trazendo a candidatura de Getúlio Vargas à Presidência da República e de João Pessoa à Vice-Presidência, sendo o primeiro, Presidente do Estado do Rio Grande do Sul e o segundo, do Presidente do Estado da Paraíba.

Batizada de “Aliança Liberal”, a composição oposicionista tinha todos os ingredientes necessários: abrigava um amplo leque de dissidências, viabilizava um eixo alternativo de poder e apresentava uma nova linguagem política com capacidade de mobilização de um largo segmento da sociedade. A população aprovou o nome, que entrou para o dia a dia dos brasileiros. “Aliança Liberal” designava a articulação das forças dissidentes, mas apontava também para um ideário político [...]. A coalizão oposicionista utilizava o termo “Liberal” para sublinhar a pretensão de introduzir na vida pública nacional um modo novo de pensar o Brasil, intimamente associado à emergência de um programa de modernização do país. “Liberal”, no caso, exprimia um impulso para a indústria, trazia à tona o tema da incorporação de novos setores sociais na vida republicana e indicava a disposição desse grupo, uma vez no poder, de enfrentar a problemática dos direitos sociais: jornada de trabalho de oito horas, férias, salário mínimo, proteção ao trabalho feminino e infantil (Schwarcz; Starling, 2015, p. 486).

A “Aliança Liberal” ganhou o apoio das massas e rompeu, ao menos em um primeiro momento, com a elitização da política da Primeira República, uma vez que trouxe o debate eleitoral para as ruas, ampliando a participação popular na

composição da esfera pública, por meio de comícios e caravanas. A movimentação política, todavia, não foi suficiente para vencer a oligarquia cafeeira de São Paulo, que “mobilizou a favor de seu candidato a força política de dezessete presidentes estaduais, com autonomia para definir seus próprios métodos de obtenção de votos” (Schwarcz; Starling, 2015, p. 486). Nesse contexto, destacam-se as fraudes eleitorais, a partir de subornos e coerções políticas, práticas fomentadas desde o período Imperial. De igual forma, o voto ainda era restrito ao *etos* masculino e elitista, mantendo-se assim, como apontam Schwarcz e Starling (2015, p. 486), o sistema político “como um ciclo fechado e o resultado da eleição, previsível”. Logo, Júlio Prestes, apoiado pelo atual Presidente da República, Washington Luís, seria o sucessor ao cargo executivo nacional.

Todavia, após o fim do período eleitoral, o assassinato de João Pessoa acendeu a chama da chamada Revolução de 1930 e por meio de uma revolta, a sociedade civil se alinhou a estrutura militar para retirar o poder político da elite oligárquica do país. Em outubro de 1930, Washington Luís foi deposto da presidência da República por um golpe militar e em novembro de 1930 a Junta Governativa Provisória entregou o poder do Governo Provisório a Getúlio Vargas (SCHWARCZ; STARLING, 2015, p. 494):

[...] com sua posse, o Executivo assumia plenos poderes e passava a ter condições de promover uma radical intervenção no sistema político. O Congresso Nacional, as Assembleias Legislativas Estaduais e as Assembleias Municipais foram dissolvidas, os políticos eleitos durante a Primeira República perderam seus cargos, os presidentes dos estados foram substituídos por interventores, a imprensa de oposição foi censurada — pela primeira vez, desde a Constituição de 1824, todos os postos de poder no país estavam sendo ocupados por civis e militares não eleitos

Inicialmente, Getúlio Vargas foi símbolo de esperança e renovação, frente ao discurso contra as oligarquias que dominavam o país. Schwarcz e Starling (2015, p. 496) descrevem que “a aliança liberal prometeu refundar a República”, a partir de um ousado programa de reformas institucionais. Por outro lado, as forças políticas que apoiavam o novo governo não possuíam inspiração democrática e flertavam com o envolvimento do militarismo na política. Durante 15 anos vigorou o período ditatorial conhecido como Era Vargas; marcado por uma ambiguidade de políticas que reforçavam a proteção aos direitos sociais e os ideais do republicanismo, sem, contudo, fomentar a democracia e permitir a construção de políticas públicas por

meio do diálogo institucional entre os poderes ou participação popular (Schwarcz; Starling, 2015).

De 1930 a 1945, Getúlio Vargas governou sob a égide de duas Constituições Federais. Promulgada a Constituição Federal de 1934, de cunho democrático, garantia a separação dos Três Poderes da República, ampliava o direito ao voto às mulheres e o tornava obrigatório e secreto a partir dos 18 anos, entonava diretrizes de cunho social, criava a Justiça Eleitoral e a Justiça do Trabalho e dispunha sobre a existência de partidos políticos, delimitava em quatro anos o mandato presidencial e proibia a reeleição (Brasil, 1934). Igualmente, garantiu a eleição indireta de Getúlio Vargas para o exercício do Poder Executivo.

A nova Constituição refletia os esforços modernizadores e democratizantes dos deputados — a racionalização da autoridade, a manutenção do federalismo, o reforço para o desenvolvimento das instituições políticas, a inclusão de novos setores sociais por meio de um processo eleitoral mais alargado. Mas ela também expunha os limites dessa mesma República, que continuavam em vigência após 1930: conservou inalterada a estrutura agrária do país e manteve o trabalhador rural fora da legislação protetora do trabalho. [...] O texto constitucional também assegurava ao Executivo o uso de um instrumento coercitivo que trazia embutida a concessão de plenos poderes — o estado de sítio —, além de permitir a adoção da censura para todo tipo de publicação. Mesmo assim, essa era uma Constituição inovadora, que ampliava as condições para o exercício da cidadania (Schwarcz; Starling, 2015, p. 502).

Mas seu texto, tão belo em termos democráticos, foi também efêmero. Inspirado pelo clima internacional, em que ascendiam os governos nazifascistas, Getúlio Vargas, levantando a bandeira de combate ao comunismo e apoiado pelo militarismo, “em 1937, às vésperas das eleições que deveriam escolher o novo presidente da República, empurrou o Brasil para mais oito anos de ditadura e quase não enfrentou reações” (Schwarcz; Starling, 2015, p. 511). Assim, em novembro de 1937, Getúlio Vargas outorgou a Constituição Federal de 1937, que deu início ao Estado Novo, a partir da dissolução do Congresso Nacional, supressão dos partidos políticos e concentração dos poderes no Presidente da República (Brasil, 1937).

O Estado Novo, como qualquer governo de força, dependia do consentimento da maioria da população. Aliás, nenhum governo anterior a Vargas devotou mais esforços a tentar construir um aparato próprio para se legitimar e difundir seu ideário político. Tampouco se esqueceu do exercício sistemático e amplo da censura vista como peça fundamental de desmobilização e supressão do dissenso. A peça-chave que ligou o sistema e o fez funcionar foi concebida por Getúlio, em 1939, sob a forma de uma agência com gigantesco poder de interferência na área de comunicação —

o Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP). [...] A agência interferiu em todas as áreas da cultura brasileira; censurou formas de manifestação artística e cultural; instrumentalizou compositores, jornalistas, escritores e artistas, e desenvolveu múltiplas linhas de ação (Schwarcz; Starling, 2015, p. 514).

Embora com o fim da segunda guerra mundial os governos autoritários estavam em declínio, a popularidade de Getúlio Vargas continuava em alta. Contudo, diante das manifestações no cenário internacional e nacional, acerca da necessidade de retomada da democracia, Getúlio Vargas preparou a transição para a retomada de um governo democrático. Sempre estratégico, não concorreu à presidência da república e declarou apoio à candidatura de General Eurico Gaspar Dutra, Ministro da Guerra de seu governo; o candidato de oposição também era militar (Schwarcz; Starling, 2015, p. 529).

O Exército foi o mais confiável aliado da ditadura de Vargas, seu principal instrumento de controle. Em 1945, havia se tornado um elemento dinâmico do Estado, funcionava como uma espécie de força executiva, e não se enxergava mais nem como subordinado ao poder civil nem como instrumento da vontade popular, à maneira dos oficiais republicanos de 1889, ou dos tenentes da década de 1920. Getúlio abriu a porta e os generais entraram. A partir de 1945, o Exército não era só uma instituição moderna, com armas, equipamentos e tropa condizentes; transformara-se numa instituição qualitativamente diferente e, em termos políticos, bem mais letal: uma força autônoma, intervencionista, convicta de ser a única em condições de formar uma elite bem treinada, com visão nacional e preparada para atuar na cena pública — e os militares iriam agir movidos por essa convicção nos quarenta anos seguintes da história republicana brasileira (Schwarcz; Starling, 2015, p. 529).

Em meio a transição para a finalização de um governo autoritário que indiscretamente flertava com o militarismo, a nova Constituição foi promulgada em 1946, retomando a linha democrática e dando início a um novo capítulo da República Brasileira. Reestabeleceu o equilíbrio entre os Poderes da República, deu fim a censura e resgatou a proteção aos direitos individuais. Estabeleceu eleição direta para a Presidência da República e a competição eleitoral por meio de partidos políticos de abrangência nacional (Brasil, 1946). Abranches (2018, p. 39) aponta que “a Segunda República nasceu multipartidária”.

Nesse contexto, alguns partidos ganharam destaque na cena nacional. A União Democrática Nacional (UDN), fortemente opositora ao getulismo, contava com a participação das elites estaduais oligárquicas, de militares, de homens de negócio, entre outras personalidades que garantiam o perfil do partido, “conservador,

moralista, antidemocrático e com indisfarçável vocação golpista” (Schwarcz; Starling, 2015, p. 537).

Getúlio Vargas, por outro lado, influenciou e inspirou a criação de dois partidos políticos. O Partido Trabalhista Brasileiro, que era composto pelos “sindicatos filiados pelo Estado Novo e do funcionalismo público que integrava a burocracia do Ministério do Trabalho”, com a bandeira de Getúlio, de proteção aos direitos do trabalho, se firmava na representação do cenário nacional, inspirado em políticas de cunho social democrata, foi responsável por abrigar as grandes massas de trabalhadores (Schwarcz; Starling, 2015, p. 539).

O Partido Social Democrático (PSD), composto por aqueles que participaram ativamente da política desenvolvida no período ditatorial varguista, como os interventores dos Estados, foi tido como “fiador da estabilidade da República” no novo contexto (Schwarcz; Starling, 2015, p. 538), especialmente diante de sua capacidade de articulação e negociação. As autoras (2015, p. 538) descrevem que “era um partido de profissionais, adorava o poder e, para conservá-lo, seus líderes combinavam a contagem meticulosa dos votos recebidos com uma bem calculada repartição de cargos e de recursos públicos”, valorizando especialmente a política municipal para garantia da estabilidade regional e conseqüentemente nacional, “o PSD era também o partido da velha política do favor miúdo e da astúcia provinciana, cujos líderes regionais, sustentados por ‘coronéis’ locais, mantinham eterno controle sobre os deputados de suas bancadas”.

A aliança entre os dois partidos marcaria os governos da Segunda República. Abranches (2018, p. 39) descreve que a Constituição de 1946 redesenhou o modelo político brasileiro, o Poder Legislativo manteve “papel político estratégico como representante das forças dominantes nos estados e conduto institucional via orçamento público e cargos federais, para o atendimento de suas clientelas”. O Poder Executivo, por outro lado, em razão da herança do período ditatorial varguista, logrou poderes próprios. Abranches (2018, p. 41) narra que “o presidente tinha poderes limitados sobre a agenda parlamentar mais relevante. Para governar, devia negociar uma coalizão interpartidária, que representasse o interesse mediado do Congresso”.

Nesse contexto, compreende-se que a Carta Constitucional visava garantir um equilíbrio entre as agendas do Poder Executivo e Legislativo, a fim de que nenhum dos poder se sobrepusesse ao outro e renovasse a instabilidade da

República Brasileira. Assim, nasce o que Abranches chamou de “Presidencialismo de Coalizão”, em sua versão original (2018, p. 42):

O modelo do presidencialismo de coalizão nasceu dessa combinação de poderes republicanos – Presidência e Legislativo – apoiados em bases sociais diferenciadas, e da necessidade de alianças multipartidárias de governos no Congresso como fiadoras do pacto da maioria parlamentar com o presidente. Dada a disparidade de agendas, toda política pública deveria ser negociada, e se tornava objeto de um compromisso parlamentar. [...] As tensões geradas por esse sistema eram resolvidas pelo recurso ao poder de veto. Ora cabia ao Congresso exercê-lo, ora, ao presidente da República. O veto das forças populares nascentes vinha sob a forma de grandes greves e manifestações públicas. Os militares interpunham seus vetos nos pronunciamentos e golpes. Mas só o Legislativo tinha a capacidade de, quando possível, encontrar respostas politicamente convenientes para as situações de impasse que respeitassem minimamente o quadro institucional da democracia. Politicamente convenientes eram aquelas soluções que envolviam concessões de todos os parceiros, evitando confrontos disruptivos ainda que implicassem em rupturas parciais.

O jogo de equilíbrio entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo deu vida a Segunda República por quase vinte anos, nesse interregno, nove Presidentes da República ocuparam o Poder Executivo, sendo quatro eleitos diretamente (Eurico Gaspar Dutra, Getúlio Vargas, Juscelino Kubistchek e Jânio Quadros) e cinco deles por meio da linha sucessória presidencial (Café Filho, Carlos Luz, Nereu Ramos - todos sucessores de Getúlio Vargas; Ranieri Mazzilini e João Goulart – sucessores de Jânio Quadros). Contudo, a incapacidade de gerenciamento das crises entre os Poderes da República atrelada ao contínuo flerte com o militarismo desenvolvido durante toda a história política brasileira levaria ao fim a Segunda República, em um golpe, que implementou a ditadura militar por quase 21 anos.

Em janeiro de 1967 promulgava-se a sexta Constituição Federal da República Federativa do Brasil, que empalada de autoritarismo, foi sucessivamente suprimindo direitos individuais, coletivos e sociais da população. Com uma fachada de Governo representativo, manteve o Congresso Nacional aberto, mas sua composição era completamente influenciada pelos militares. A eleição do Presidente da República passou a ser indireta, por meio do chamado Colégio Eleitoral, formado pelos integrantes do Congresso Nacional e dos delegados apontados pela Assembleia Legislativa (Brasil, 1967).

O texto constitucional foi constantemente modificado por meio de Atos Institucionais, que visavam dar caráter de legitimidade as ações políticas

extraconstitucionais dos militares. Nesse período, o Congresso Nacional foi fechado em três oportunidades, concentrado no Poder Executivo a capacidade legislativa. Segundo Schwarcz e Starling (2015, p. 624), os Atos Institucionais se tratavam de:

[...] um conjunto de instrumentos e normas discricionárias mas dotadas de valor legal, adaptadas ou autoconferidas pelos militares. Eles despenderam grande esforço para enquadrar seus atos num arcabouço jurídico e construir um tipo de legalidade plantada no arbítrio — uma legalidade de exceção —, capaz de impor graves limites à autonomia dos demais poderes da União, punir dissidentes, desmobilizar a sociedade e limitar qualquer forma de participação política.

O período sombrio da história política brasileira fez mais do que subverter o constitucionalismo aos caprichos militares, promoveu a política da repressão, de combate ao inimigo, de controle dos corpos e opiniões, gerando um ambiente hostil e legitimando o agir violento e a censura das opiniões dissidentes. Ainda, estimulou uma política de desvirtuamento da República, retomando as práticas de personalização da política e conversão da esfera pública em um ambiente de negociação de interesses privados.

Diniz (1982) discorreu sobre o fenômeno de atuação da máquina política no período da Ditadura Militar, que desenvolveu suas relações com eleitores e potenciais apoiadores pautadas no clientelismo. Nas palavras da autora (1982, p. 27) as relações se perpetuavam a partir de “incentivos e recompensas materiais na estruturação e funcionamento das máquinas políticas”. Essa prática que envolvia diversas condutas que objetivavam vantagens particulares por meio da utilização de recursos ou influência pública incluía, sobretudo, na concessão de vantagens financeiras imediatas:

[...] o acesso a empregos e cargos na administração pública pela manipulação da influência política dos dirigentes e quadros partidários, a obtenção de privilégios de diferentes tipos, desde contratos de fornecimento de bens e serviços para órgãos governamentais, até a maximização das oportunidades de realização de negócios particulares através da utilização de contatos políticos e tráfico de influência, ou ainda a concessão de licenças para diversas finalidades, isenções fiscais e outros tipos de benefícios e vantagens, freqüentemente irregulares ou ilegais (DINIZ, 1982, p. 27).

De igual forma, no caminho para a retomada democrática, essas práticas fisiológicas também ocorriam entre os próprios políticos, sendo identificadas,

inclusive, na atuação da Assembleia Constituinte que desenvolveu a Constituição Federal de 1988, consoante descreveu Ames (2003, p. 339):

A descoberta mais notável, sem dúvida alguma, foi a importância do fisiologismo nas posições relativas ao interesse público. Na Assembléia Constituinte, os deputados podiam ser comprados, ou pelo menos alugados, e os que tinham sido beneficiados com verbas públicas para suas regiões votaram a favor do Executivo, contra o Congresso, contra medidas trabalhistas e relutaram em apoiar a democracia popular. A importância dos benefícios diretos para os deputados mostra com eloquência a fragilidade dos vínculos entre eleitores e seus representantes nas questões de interesse nacional.

Esse modo de operação não é uma prática que ficou no passado; foi transposta para atuação dos governantes no modelo democrático inaugurado no ano de 1988. As relações de clientela no país foram assinaladas “pela (in)capacidade dos gestores, maior ou menor, de resolver os conflitos dentro da sociedade onde os recursos são escassos, alocando os benefícios de forma a gerar um mínimo de aceitação entre os participantes” (Leal, 2020, p. 32).

O estímulo à permanência do desenvolvimento das relações políticas pautadas em concessões de benesses a partir da alocação de cargos, verbas ou serviços públicos, ou seja, em práticas clientelistas “representa um importante mecanismo de controle social em benefício de uma dada constelação de interesses dominantes” (Diniz, 1982, p. 45).

A manutenção do clientelismo na formação da vontade política do país tende a prejudicar o desenvolvimento das instituições democráticas, bem como o avanço nas condições de melhoria social, pois objetiva a permanência do *status quo*, ou seja, a manutenção de benesses, a partir dos recursos públicos, para um grupo privilegiado e restrito de participantes-beneficiados.

O curso do desenvolvimento da história política brasileira permite inferir que as relações políticas se desenvolveram de modo a fomentar a promoção das relações de cunho autoritárias, patrimonialistas e clientelistas. Todavia, tal prática destoava profundamente dos fundamentos inaugurados na Constituição Federal de 1988, no que diz respeito à finalidade democrática e o ideal republicano, criando um hiato na relação entre representantes e representados. No próximo subtítulo do texto será promovida uma análise acerca do modelo de democracia eleito na sétima constituição do período republicano brasileiro.

2.2 Entre os modelos teóricos de democracia: onde se situa a democracia brasileira

A história da democracia² e do constitucionalismo nem sempre caminharam juntas, porquanto possuem marcos temporais históricos distintos. A história da democracia remonta a períodos mais longínquos, tal como descreve Dahl (2001), apontando que a democracia, como governo de participação popular, surgiu pela primeira vez na Grécia e em Roma, em meados do ano 500 Antes de Cristo. A época de seu início, a terminologia *demokratia* foi cunhada pelos gregos, em que *demos*, significa o povo, e *kratos*, governar, e correspondia a participação direta dos que possuíam a qualidade de cidadãos no governo de Cidades-Estados (Dahl, 2001).

A concepção originária do conceito de democracia não abarcava a complexidade correspondente à vivência política dos países como Estado Nacional, ao ponto que se aplicava a espaços territoriais e de contingencial populacional menores dos quais se aplica hodiernamente, bem como ocorria em Estados Medievais guiados por uma lógica de guerra, dominação e ampliação territorial, diversa daquela que compõe as sociedades na atualidade (Streck; Morais, 2014).

Enquanto a história do constitucionalismo possui seu marco histórico fundante na superação da primeira versão do Estado Moderno, a saber, o Estado Absolutista, mais especificamente a partir dos ideais da Revolução Francesa, ocorrida em 1789 (Leal, 2007). A instituição do que se conhece por Estado Moderno, que teve seu surgimento em meados do século XV na Europa, se relaciona especialmente a superação da lógica de produção feudal, baseada no autoconsumo local (Streck; Morais, 2014).

A primeira forma do Estado Moderno se caracterizou no período conhecido pelas Monarquias Absolutistas, em que ocorreu a superação da lógica senhor feudal e vassalo, transpassando-se para a lógica de rei e súdito, travando-se marco histórico importante na demarcação territorial dos Estados; o Estado passou a ser personificando na figura do Rei, que detinha poderes de origem divina (Streck;

² O regime político democrático possui uma gama de conceituações, tratando-se de um conceito polissêmico, identificado em vários momentos e localidades históricas. Para fins deste estudo, a democracia será estudada a partir de uma perspectiva ocidental moderna, referente ao regime político adotado constitucionalmente em unidades políticas nacionais, a saber, a democracia representativa.

Morais, 2014). Nesse contexto, o Estado e o Direito representavam interesses de pequenos grupos, geralmente vinculados a aspectos religiosos, em detrimento da grande maioria populacional, não havendo que se falar em participação popular na composição estatal, o que deu origem, em contraponto, às concepções liberais de sociedade e política.

É na superação da primeira versão do Estado Moderno Absolutista que democracia e constitucionalismo passam a se entrelaçar, a partir da instituição do Estado Liberal³, que pode ser considerado como uma segunda versão do Estado Moderno, em sua concepção contratualista (Streck; Moraes, 2014).

A concepção de Estado Moderno, em superação as outras espécies de Estado anteriores, vincula-se a algumas características relacionadas materialmente ao território e ao povo, e formalmente ao governo, ao poder, a autoridade; ainda, alguns autores apontam que a finalidade também contempla as características do Estado Moderno (Streck; Moraes, 2014). Destaca-se também as características vinculadas à autonomia, no que toca a soberania do Estado, que não depende de qualquer outra autoridade, bem como a diferenciação entre sociedade civil e Estado, que ganha relevo a partir da ascensão da burguesia no século XVII (Streck; Moraes, 2014).

Outro ponto essencial no que toca à compreensão do Estado Moderno, no qual houve a insurgência da democracia representativa, diz respeito ao fato de que o Poder passa a ser uma instituição, uma vez que há uma distinção entre a autoridade e o indivíduo que a exerce, havendo, em consequência uma evidente tentativa de superação do caráter de patrimônio referente aos elementos constitutivos do Estado mencionados acima (Streck; Moraes, 2014).

Nesse viés, identifica-se que o estudo da democracia representativa remonta ao contexto do surgimento do Estado Liberal, vinculado à ideologia do liberalismo, que se trata de um movimento histórico que possuía a finalidade de superar o regime político absolutista europeu, em que o poder político era vinculado ao ideal divino e concentrado na família real. Assim, introduz-se a teoria do contrato social, a qual parte do pressuposto “de que o indivíduo está no centro da teoria política”, e nesta concepção o Estado corresponde a “um pacto firmado entre homens livres e iguais que a ele delegam a função de assegurar as suas liberdades e os seus

³ A partir desse marco temporal que se pode falar em concepções teóricas de democracia (liberal, republicana e deliberativa) que serão abordadas no decorrer do texto.

direitos” (Leal, 2007, p. 8). Nesse sentido, o Estado deixa de ser uma criação divina, correspondendo a “uma comunidade (*res publica*) a serviço do interesse comum de todos os indivíduos” (Leal, 2007, p. 8).

O novo panorama de Estado era pautado pelo princípio da legalidade, onde a lei era a limitadora da vontade estatal, enquanto os particulares eram livres para agirem em sociedade sem maiores obstáculos. A necessidade de criação de uma Lei que limitasse e vinculasse o Estado é o que dá origem ao Constitucionalismo, que está vinculado à racionalidade iluminista. Conforme pontua Barroso (2023, p. 4) “constitucionalismo significa, em essência, limitação do poder e supremacia da lei”.

A ideia do povo como precursor e fundamento do desenvolvimento de um Poder Estatal, determina que essa instituição, o Estado, se desenvolva pautada em dois princípios basilares, que são o princípio da distribuição e o princípio da organização (Leal, 2007). O princípio da distribuição se relaciona com a ideia de que ao Estado só cabe atuar conforme autorizado em lei, enquanto ao indivíduo, que possui a liberdade como direito anterior ao Estado, só não pode fazer algo que a lei expressamente o proíba. Nesse sentido, ao Estado que foi criado para servir aos interesses do homem, não cabe uma interferência desnecessária nas relações privadas, em uma concepção mínima de intervenção estatal, porquanto a liberdade do indivíduo é a primazia da concepção liberalista de Estado. Decorrendo dessa ideia a concepção de oposição entre esfera pública e a privada (Leal, 2007).

O princípio da organização relaciona-se com o estabelecimento das funções e dos limites de atuação do Estado, inspirando a ideia de separação dos poderes e da criação de normas limitadoras da atuação estatal, a fim de instrumentalizar o princípio da distribuição. Garantindo, desta forma, uma previsibilidade no que toca atuação estatal, por meio de intermédio da lei, que se constrói por meio do consentimento do povo, decorrente do sistema de representação. Nessa concepção, o povo acaba por demonstrar seus interesses por meio da construção da lei, dando origem ao que conhecemos hoje como um Estado de Direito. Em razão disso, a norma criada precisa ter como característica a generalidade, a fim de que possa ser aplicada a todos, evitando a criação de privilégios no mundo político (Leal, 2007).

O Estado Liberal é dotado de direitos, vinculados à primeira dimensão de direitos humanos⁴, que são como procedimentos de atuação. No Estado Liberal

⁴ Referem-se aos direitos e às liberdades de caráter individual: direito à vida, a uma nacionalidade, à liberdade de movimento, liberdade religiosa, liberdade política, liberdade de opinião, o direito de asilo,

busca-se uma igualdade jurídica, que não havia anteriormente, inspirando a criação de uma norma superior hierarquicamente, capaz de vincular a todos os indivíduos do Estado, a norma Constitucional. Essa norma é declaratória de direitos. Nessa concepção Estatal vinculada à lei, ganha destaque o Poder Legislativo, a partir da concepção de representação, originária da vontade popular (Leal, 2007).

A concepção da democracia liberal tem um enfoque na proteção das liberdades negativas do indivíduo, relacionando-se com uma atuação mínima do Estado na vida privada. Essa concepção relaciona-se ao combate dos excessos da teoria absolutista precursora do liberalismo, a fim de findar as violações causadas pelo Estado vinculado ao poder divino, que subjugava a liberdade e a posse dos homens. Nesse sentido, Mill (1986, p. 116) descreve que:

Toda persona debe de ser libre de conducir sus propios asuntos como le plazca; pero no debe serlo cuando, al obrar así, afecta los intereses de los demás, con el pretexto de que los asuntos de otro son también los suyos propios. El Estado, al respetar la libertad de los individuos para aquellas cosas que sólo a ellos concierne, está obligado a velar con cuidado sobre el uso de cualquier poder que puedan poseer sobre los demás.

Extrai-se como princípio da teoria liberal a evidente e necessária separação entre os interesses públicos e privados e as limitações da atuação estatal. Assim, percebe-se que a democracia liberal fomenta uma teoria individualista de existência. Para Habermas (2007, p. 271) os cidadãos “poderão contar com a defesa do Estado desde que defendam os próprios interesses nos limites impostos pelas leis – e isso se refere igualmente à defesa contra intervenções estatais que excedam ressalva interventiva prevista em lei”.

Denota-se, pois, uma evidente e necessária separação entre os interesses público e privado, e, conforme aduz Held (1987, p. 242), “O liberalismo tem estado [...] preocupado com a criação e a defesa de um mundo no qual indivíduos “livre e iguais” possam florescer com um mínimo de barreiras políticas”. Nesse contexto, princípios como a liberdade e igualdade formais cumprem papel central na conformação da ordem social burguesa pós-revolucionária, somados a outros princípios como o da laicidade do Estado e da separação dos poderes que, por sua vez, serviram como mote para a instrumentalização da figura estatal, responsável

à proibição de tortura ou tratamento cruel, desumano, degradante, à proibição da escravidão, ao direito de propriedade, à inviolabilidade de domicílio, etc (Gorczevski, 2009, p. 133).

agora pela gerência dos interesses coletivos, entendidos, frequentemente, como a soma ou composição dos diversos e heterogêneos anseios particulares.

Assim, as características que marcam a democracia liberal vão em dois sentidos, a saber: individualismo e autonomia para a sociedade civil; eficiência e formalidade para a sociedade política organizada por meio da figura estatal. Daí decorre a ideia de um Estado absenteísta, inserto na concepção da primeira geração de direitos humanos e fundamentais, em que se prega uma postura negativa do ente político em favor da ação dos indivíduos na busca dos seus interesses particulares, em prol das chamadas liberdades civis e políticas (Streck; Morais, 2014). É uma modificação histórica e jurídica pela qual passa o Estado no âmago da consolidação do capitalismo como modo de produção dominante na Europa e, posteriormente, no restante do globo.

A partir dessa posição teórica, a democracia desenvolve um sentido procedimental, meramente formal e jurídico, que expressa uma série de protocolos e requisitos a serem cumpridos para que uma nação seja considerada mais ou menos democrática. Schumpeter (1961, p. 300) descreve que, para o liberalismo, o método democrático “é o arranjo institucional para se chegar a certas decisões políticas que realizam o bem comum, cabendo ao próprio povo decidir, através da eleição de indivíduos que se reúnem para cumprir-lhe a vontade”.

Assim, para o autor a democracia assemelha-se a uma competição entre aqueles que se demonstram mais aptos a conquistar o apoio político, ao ponto que o povo não possui competência para governar ou definir prioridades de interesse comum. Nesse sentido, Schumpeter (1961, p. 339) discorre sobre o significado da democracia em sua concepção liberal:

Em primeiro lugar, de acordo com o ponto-de-vista que adotamos a democracia não significa nem pode significar que o povo realmente governa em qualquer dos sentidos tradicionais das palavras povo e governo. A democracia significa apenas que o povo tem oportunidade de aceitar ou recusar aqueles que o governarão. Mas, uma vez que deve decidir isso de maneira inteiramente não-democrática, devemos limitar nossa definição, acrescentando-lhe um outro critério para identificação do método democrático, isto é, a concorrência livre entre possíveis líderes pelo voto do eleitorado. Um dos aspectos dessa definição pode ser expressado se dizemos que a democracia é o governo dos políticos. E é da máxima importância compreender claramente o que essas palavras significam.

Como visto, na interpretação liberal de Schumpeter, o regime democrático não se relaciona com o desenvolvimento da vontade popular no exercício do poder

político. A democracia passa a ser um procedimento para competição de representantes políticos. Segundo o autor, o povo não possui capacidade para se governar, exercendo, no máximo, autonomia para escolher representantes que competem em um procedimento considerado como democrático, em razão da possibilidade de competição livre entre os interessados a concorrência.

A compreensão de democracia, a partir do ideal liberal, é predominantemente formal e vinculada ao império da lei, ao ponto que neste Estado Liberal as Constituições representam “um documento eminentemente jurídico cuja prerrogativa maior é a imposição de limites ao Estado e a garantia dos direitos individuais negativos” (Leal, 2007, p. 29). Neste ponto, a Constituição que dispõe acerca da democracia representativa, limitava-se a descrever condições formais de organização do Estado, sem, todavia, abranger um conteúdo material acerca do impacto político da atuação Estatal.

Esta característica, no decorrer do tempo, acarretou crises e contradições que acabam por resultar no desvirtuamento da própria ideia de democracia, no que toca a sua concepção de vontade e interesses da maioria. Nesse contexto a democracia liberal é atingida por críticas ao formalismo não só como instrumentalização do Estado, mas como forma de exercício do poder que ignorava a situação concreta de uma significativa parte da população mundial, colocada sob condições de exploração e desamparo por conta do evoluir desenfreado do capitalismo, ao ponto que no Estado Liberal a lei passou a servir aos interesses da burguesia.

Nesse contexto histórico de crise é que o Estado assume condição de necessário envolvimento com questões políticas e sociais. O papel da Constituição se altera, assumindo um conteúdo político, uma vez que passa a englobar “princípios de legitimação do poder, e não apenas de sua organização” (Leal, 2007, p. 31), ou seja, questões advindas da sociedade demandam regulamentação legal, tanto quanto as questões de limitação do poder do Estado. No que toca ao início desse processo, remonta ao começo do século XX, momento em que “diante das flagrantes desigualdades geradas pela noção de igualdade jurídica deixada entregue ao livre desenvolvimento do mercado”, os movimentos sociais demandam uma “atuação mais forte por parte do Estado, no sentido de regulação de certas distorções provocadas pelo modelo anterior” (Leal, 2007, p. 31).

Adentra-se no período conhecido pelo Estado de Bem-Estar Social, que trouxe ao Estado um papel interventivo no que toca as questões de interesse social. Abandonando a postura negativa imposta pelo Estado Liberal e adotando um perfil de Estado fomentador de bens e serviços públicos. Nesse sentido, Leal (2007, p. 31) descreve que o Estado passa a ser guiado por um “novo entendimento do princípio da igualdade”, ultrapassando a perspectiva formal “para converter-se em elemento material, isto é, ele não se entende mais realizável senão mediante a igualdade social, o que quer dizer que a igualdade não se dá tão-somente perante a lei, mas, fundamentalmente, através dela”.

Pontua-se, entretanto, que esta intervenção estatal está, em um primeiro momento, vinculada a um caráter assistencialista, em um sentido de prestações de condições mínimas pelo Estado à sua população, vinculadas à garantia dos direitos de segunda dimensão⁵, especialmente após os resultados catastróficos da Primeira Guerra Mundial (Streck; Morais, 2014). Esta nova finalidade do Estado acarreta em uma preponderância do Poder Executivo (Leal, 2007), que passa a atuar de modo a garantir condições materiais mínimas de existência à população, a fim de fomentar uma ideia de justiça social, por meio da atuação estatal interventiva, que fomenta o desenvolvimento e promove regulações para limitar o evoluir desenfreado do capitalismo.

Concomitantemente ao contexto crítico à democracia liberal e ao seu estímulo ao centralismo do indivíduo, que promoveu a inspiração para uma nova atuação do Estado, desenvolve-se, também, a ideia de uma democracia de cunho participativo ou republicano. Nessa teoria, estimula-se a compreensão necessária de uma aproximação da sociedade civil com o político e com o desenvolvimento da prática estatal; o Estado deixa de ser visto como um mal necessário, assumindo uma posição de conotação positiva frente à sociedade civil. A democracia passa a ser tida como uma forma de desenvolvimento social. Conforme descreveu Habermas (2007, p. 272):

⁵ Enquanto os direitos de primeira geração exigem uma omissão do Estado e conferem uma titularidade individual, os de segunda geração exigem ações positivas e correspondem ao reconhecimento de direitos de caráter coletivo. Vinculam-se ao princípio da igualdade [...]. São direitos ao trabalho em condições justas e favoráveis, a proteção contra o desemprego, a assistência contra invalidez, o direito de sindicalização, o direito à educação e a cultura, à saúde, à seguridade social, a ter um nível adequado de vida. São direitos que exigem do Estado uma participação, uma ação (Gorczewski, 2009, p. 135).

De acordo com a concepção republicana, o status dos cidadãos não é determinado segundo o modelo das liberdades negativas, que eles podem reivindicar como pessoas em particular. Os direitos de cidadania, direitos de participação e comunicação são, em primeira linha, direitos positivos. [...] A força origina-se, isso sim, do poder gerado comunicativamente em meio à práxis de autodeterminação dos cidadãos do Estado e legitima-se pelo fato de defender essa mesma práxis através da institucionalização da liberdade pública.

No que diz respeito à teoria da democracia participativa, a partir da leitura de Pateman (1992), pode-se identificar uma crítica ao desenvolvimento das instituições de forma oligárquica e hierarquizada. No ponto, a teoria da democracia participativa busca ampliar a visão do político para além das instituições governamentais e burocráticas, sustentando que todos os ambientes sociais devem ser democratizados para que se possua um cenário político mais democrático.

Boaventura de Souza Santos (2002, p. 56) descreveu que o alargamento democrático inclui um processo de ressignificação cultural, uma vez que as democracias participativas analisadas pelo autor “iniciam-se com uma tentativa de disputa pelo significado de determinadas práticas políticas” em um esforço “de ampliação da gramática social e de incorporação de novos atores ou de novos temas à política”. Nesse sentido, o autor sustenta o entendimento de que a democracia não é um mero procedimento político, relaciona-se com a própria prática social; considerando, assim, a democracia participativa como um caminho para a emancipação social (2002).

Segundo o autor (2002, p. 54), por meio da ampliação da participação popular no desenvolvimento político da democracia, sendo esta uma prática de ressignificação social, é possível superar algumas críticas direcionadas a democracia liberal. Isso porque, para o autor, a ideia de democracia como mero procedimento é insuficiente e estimula a burocratização do Estado, enquanto que a participação popular no âmbito da administração pública pode sanar tais questões, com a ampliação do debate a nível institucional; bem como por meio da ampliação dos cidadãos participantes no processo político, pode-se combater a crise de representatividade gerada pelo exercício da democracia como mero procedimento eleitoral, ao ponto que tal prática não é suficiente para garantir a eleição de representantes que abarquem a diversidade cultural existente nas nações.

É no período pós-guerra, com o fim Segunda Guerra Mundial, que as Constituições adotam uma concepção comunitária, refletindo valores compartilhados

pela comunidade, originando a Teoria Material da Constituição, com a intenção de superar a percepção apolítica do Estado Liberal, passando a Carta Constitucional integrar princípios norteadores da ação política (Leal, 2007). Nesse sentido, que a intervenção estatal ultrapassa seu caráter assistencialista, assumindo um “papel interventivo contemporâneo – vinculado à ideia de função social” (Streck; Morais, 2014, p. 54). A alteração no que toca à adjetivação do Estado Liberal, transformando-o em Social, tem a finalidade de corrigir o individualismo exacerbado pelo liberalismo clássico, a partir das garantias coletivas, Streck e Morais (2014, p. 74) sustentam que há uma correção do liberalismo clássico “pela reunião do capitalismo com a busca do bem-estar social, fórmula geradora do welfare state neocapitalista no pós-Segunda Guerra Mundial”.

A partir de uma concepção evolutiva do Estado Liberal e do Estado Social, que há o surgimento do Estado na acepção que é conhecido hoje: o Estado Democrático de Direitos, que estabelece como princípios norteadores de sua existência a “constitucionalidade”; a “organização democrática da sociedade”; a existência de um “sistema de direitos fundamentais individuais e coletivos”, os primeiros como direitos de liberdade e autonomia perante a atuação estatal e os segundos como garantia da prestação estatal em respeito à dignidade da pessoa humana; “justiça social” como meio de correção de desigualdades; “igualdade”, para além de uma concepção formal; “divisão de poderes e funções”; “legalidade”, advinda de procedimentos racionais e prescritivos, “segurança e certezas jurídicas” (Streck, Morais, 2014, p. 75-76).

O surgimento do Estado Democrático de Direitos intenta promover uma alteração do cenário sociopolítico, a partir da alteração do *status quo*, “na tentativa de conjugar o ideal democrático ao Estado de Direito”; nesse sentido, o Estado Democrático de Direito, utiliza-se do instrumento formal de regulação do Estado Liberal, a Lei, conjugando-a com a intenção do Estado Social, no que toca a garantia de condições materiais de existência, mas em superação dessas proposições, acrescenta o elemento democrático como instrumento de transformação da realidade social, em busca da igualdade (Streck, Morais, 2014, p. 75). Inaugura-se, nesta fase, a concepção de “Constitucionalismo Contemporâneo”⁶, que vincula

⁶ Cabe destacar que Streck, em um primeiro momento, vinculou-se a teoria neoconstitucionalista. Contudo, no desenvolver de seus estudos passou adotar o termo Constitucionalismo Contemporâneo (com iniciais maiúsculas), por compreender que o constitucionalismo desenvolvido atualmente,

especialmente a atuação dos poderes estatais com a finalidade de concretização de direitos fundamentais (Streck, Morais, 2014, p. 176).

A partir de uma nova concepção de Estado, que se traduz no Estado Democrático de Direito, introduz-se a ideia da democracia deliberativa de Habermas (2007), que se trata de outro conceito procedimental de democracia. O pressuposto Habermasiano envolve o entendimento de que as relações sociais devem pautar-se pela razão e devem ser executadas a partir das delimitações impostas pelo direito para a formação de consensos na sociedade, consensos estes que só podem ser formados a partir da deliberação entre sujeitos igualmente munidos de informações adequadas. “Tudo depende, portanto, das condições de comunicação e procedimento que conferem força legitimadora à formação institucionalizada da opinião e da vontade” (Habermas, 2007, p. 277).

A democracia deliberativa busca constituir elementos da democracia liberal e da democracia participativa, a fim de estabelecer um procedimento democrático composto pelo envolvimento social, bem como pela ideia procedimentalista fomentada pelo ideal liberal. Leal (2020, p. 82), no que diz respeito aos procedimentos que orientam a Teoria da Ação Comunicativa de Habermas descreveu que:

[...] se funda em perspectiva distinta de comunicação, a saber, *dialógica*, tendo como ponto de partida da relação intersubjetiva a análise da pragmática da fala e dos seus falantes/ouvintes, pressupondo que todos estão orientados para a mútua compreensão voltada ao entendimento (situação ideal de fala). Com tal postura, a própria condição de falante e ouvinte é indissociável, já que parte do princípio de que eles possuem a capacidade de adotar postura afirmativa ou negativa quando buscam a validade das suas condições existenciais.

Dessas condições de fala, cria-se a possibilidade de construir um acordo semântico de forma racional entre os envolvidos, uma vez que as proposições partem das condições da teoria habermasiana, o que permite dizer que os consensos extraídos a partir dessa comunicação dialógica são dotados de veracidade e validade. Valorizar a fala do outro, no sentido de abertura de construção argumentativa é requisito essencial para a Teoria da Ação Comunicativa

vinculado à concretização de direitos fundamentais, traduz-se em um processo de continuidade daquilo que já se desenvolvia na estrutura dos Estados Constitucionais do pós-Segunda Guerra Mundial, tratando-se apenas de um redimensionamento da práxis político-jurídica. Vide: 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.

de Habermas. Do contrário, a possibilidade de adentrar em cenários autoritários de comunicação demonstra-se fática.

Essa relação dialógica precisa estar posta entre os atores sociais e políticos em um Estado Democrático de Direito. Nesse sentido, a tomada de decisões políticas precisa ocorrer de forma racional entre a comunidade e seus representantes, bem como encontrar amparo nos preceitos constitucionais. Para isso, a tomada de decisão no âmbito de uma comunidade demanda utilizar-se do sistema jurídico para promover ações coordenadas com intuito de concretizar direitos fundamentais (BITENCOURT; RECK, 2021, p. 186).

A partir dessa conceituação, que engloba escolhas coletivas pautadas em racionalidade, por meio de um procedimento jurídico, para promoção de políticas públicas, compreende-se que a adoção de um modelo democrático deliberativo procedimental, no estilo proposto por Habermas (2007), abarca a complexidade envolta dessa temática. O modelo democrático deliberativo “baseia-se nas condições de comunicação sob as quais o processo político supõe-se capaz de alcançar resultados racionais, justamente por cumprir-se, em todo o seu alcance de modo deliberativo” (HABERMAS, 2007, p. 286). Nesse sentido, é por meio da teoria do discurso, como procedimento de discussão entre os atores democráticos, que se pode formar políticas públicas que correspondam aos anseios da sociedade e que concretizem direitos fundamentais.

Em sentido semelhante, Alexy (2015, p. 163), em sua teoria do constitucionalismo discursivo⁷, propõe que um conceito adequado de democracia deve englobar um estilo de representação deliberativa:

Representação é uma relação de duas variáveis entre um representante e um representado. No caso da criação de leis pelo parlamento, a relação entre o representante – parlamento – e o representado – o povo – é determinada, essencialmente, por eleições. Agora, é possível esboçar uma imagem da democracia, que contém nada mais que um procedimento de decisão centrado nos conceitos de eleição e de regra da maioria. Isso seria um modelo puramente decisionista de democracia. Um conceito adequado de democracia, contudo, não se deve apoiar somente no conceito de decisão. Ele precisa também abarcar o de argumento. O abarcamento da argumentação no conceito de democracia torna a democracia deliberativa. A democracia deliberativa é a tentativa de institucionalizar o discurso, tão amplamente quanto possível, como meio da tomada de decisão pública. Desse fundamento, a união entre o povo e o parlamento precisa ser

⁷ A teoria de Alexy (2015) sobre o constitucionalismo discurso está relacionada ao envolvimento de cinco conceitos, a saber, dos direitos fundamentais, da ponderação, do discurso, da jurisdição constitucional e da representação.

determinada não somente por decisões, que encontram expressão em eleições e votações, mas também por argumentos.

A democracia brasileira, nos moldes da Constituição Federal de 1988, combina institutos da democracia liberal, da democracia participativa e também da democracia deliberativa. Em seu artigo primeiro, a Constituição Federal, determinou a forma de governo, o regime político e os fundamentos da República Federativa do Brasil (Brasil, 1988). Adotou-se no país a forma de governo Republicana e o regime político de Estado Democrático de Direito. No que diz respeito à forma de governo republicana, Silva (2005, p. 102) pontua:

O termo República tem sido empregado no sentido de forma de governo contraposta à monarquia. No entanto, no dispositivo em exame, ele significa mais do que isso. Talvez fosse melhor até considerar a República e Monarquia não simples formas de governo, mas formas institucionais do Estado. Aqui ele se refere, sim, a uma determinada forma de governo, mas é, especialmente, designativo de uma coletividade política com características da *res pública*, no seu sentido originário de coisa pública, ou seja: coisa do povo para o povo, que se opõe a toda forma de tirania, posto que, onde está o tirano, não só é viciosa a organização, como também se pode afirmar que não existe espécie alguma de República.

Extrai-se da colocação do autor (2005) que a forma de governo está atrelada à composição basilar das relações de poder em uma sociedade. Dizer, então, que o Brasil é uma República, implica em admitir que o Estado brasileiro é, acima de qualquer outra coisa, público. Pertence ao povo todo e qualquer desenrolar da atividade estatal, que se dará em conformidade com a legislação, uma vez que se o Estado não se desenvolve pela vontade de um monarca. Para Alexandrino e Paulo (2019, p. 90), o “intuito do conceito é, portanto, estabelecer quem deve exercer o poder e como este se exerce”. Assim, quem exerce o poder são os representantes do povo, que irão administrar a coisa pública, que ao povo pertence e ao povo deve ser direcionada.

A forma de governo Republicano está intrinsecamente ligada ao regime político adotado, que no caso brasileiro, se trata de um Estado Democrático de Direito. O regime de governo traduz, portanto, a forma como ocorre o desenvolvimento do poder político adotado em um país. É possível extrair da junção do Estado Democrático de Direito e do ideal Republicano, que o poder emana do povo e ao povo deve ser direcionado, dentro da legalidade das normas preceituadas

e visando assegurar condições dignas de existência pautadas na garantia dos direitos fundamentais inerentes ao homem e a toda a população.

O ideal democrático tem por base dois princípios que se demonstram essenciais para a compreensão do real significado da relação entre o povo e o poder político do Estado. São eles: a soberania popular e a participação popular. Segundo Silva (2005), o princípio da soberania popular consiste em dizer que deriva do povo todo o poder do Estado, logo, é o povo a fonte unitária do poder estatal. Já no que diz respeito ao princípio da participação popular, o autor (2005, p. 131) sugere que deve haver participação direta ou indireta do povo no poder, “para que este seja efetiva expressão da vontade popular”, no qual a participação popular indireta deriva-se o princípio da representação, a partir da escolha de governantes, que, atualmente, ocorre por meio das “técnicas eleitorais com suas instituições e o sistema de partidos políticos”.

A Constituição Federal instituiu em seus artigos primeiro e quarto, que no Brasil, a soberania popular será exercida de forma indireta pelo sufrágio universal, por meio do voto para escolha dos representantes que ocuparão os cargos do Poder Legislativo e do Poder Executivo e, também, de forma direta, mediante os institutos do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular (Brasil, 1988). No que diz respeito ao instituto da democracia indireta, pode-se dizer que o sufrágio é à base da participação popular. O sufrágio é o direito que tem o povo de escolher seus representantes. E a forma de exercitar esse direito se dá por meio do voto (Silva, 2005).

Na democracia indireta ou representativa, o povo atua por meio da escolha de representantes que deverão agir em seu nome, em consonância com os princípios da democracia liberal explicitados anteriormente. Concentra-se no exercício do sufrágio, no ato de votar, a participação popular. Segundo Silva (2005, p. 137-138):

[...] A ordem democrática, contudo, não é apenas uma questão de eleições periódicas, em que, por meio do voto, são escolhidas as autoridades governamentais. Por um lado, ela consubstancia um procedimento técnico para a designação de pessoas para o exercício de funções governamentais. Por outro, eleger significa expressar preferência entre alternativas, realizar um ato formal de decisão política. Realmente, nas democracias de partido e sufrágio universal, as eleições tendem a ultrapassar a pura função designatória, para se transformarem num instrumento, pelo qual o povo adere a uma política governamental e confere seu consentimento, e, por consequência, legitimidade, às autoridades governamentais.

Nesse sentido, o povo, detentor soberano do poder, concentra em si, a possibilidade de escolher as autoridades que irão coordenar os órgãos governamentais. A eleição não é algo impessoal, desvirtuada das vivências do indivíduo, é um reflexo de identificação de vontades e projetos entre o eleitor e o candidato. Relaciona-se, ou ao menos deveria, a um processo de transmissão de confiança entre o representado e o representante, uma vez que é “o modo pelo qual o povo, nas democracias representativas, participa na formação da vontade do governo e no processo político” (Silva, 2005, p. 138).

A escolha de um candidato e sua respectiva vitória nas eleições acarreta ao eleito um mandato político representativo. Segundo Silva (2005, p. 138), o mandato representativo baseia-se em dois princípios, que são: o da representação e o da autoridade legítima. A representação significa dizer que “o poder, que reside no povo, é exercido em seu nome, por seus representantes periodicamente eleitos”. Enquanto o princípio da autoridade legítima significa “que o mandato realiza a técnica constitucional por meio da qual o Estado, que carece de vontade real e própria, adquire condições de manifestar-se e decidir”. O mandato político-representativo foi considerado a melhor forma de representação dos interesses dos eleitores, até o surgimento da ideia de Democracia de Partidos. Conforme Mezzaroba (2004, p. 78):

O Partido Político passaria a ter a função de agrupar as vontades individuais coincidentes e interpô-las, de forma conjunta, na esfera estatal. Portanto, a organização partidária nasceria de um processo sociopolítico que envolveria um conjunto de pessoas com afinidades ideológicas e com um projeto definido de ação de governo. Desta forma, o Povo se autogovernaria, mesmo que indiretamente, por ser ele o responsável pela fixação das diretrizes governamentais e não mais os representantes eleitos, que em seu nome e lugar, tomavam as decisões políticas.

No entanto, não há como resumir a participação popular à escolha de governantes, pois o regime democrático brasileiro pressupõe, também, a participação do povo de forma direta na vontade estatal. O princípio da soberania popular só é esgotado quando o povo assume posição ativa perante a vontade política do Estado. Bonavides (2001, p. 50-51), pontua que a participação “ocupa, aí, um lugar decisivo de formulação do conceito de Democracia, em que avulta, por

consequente, o povo – povo participante [...], povo elemento ativo e passivo de todo o processo político”.

É preciso compreender que a democracia brasileira combina institutos da democracia liberal, especialmente no que toca à competição eleitoral e a existência de instituições formais, com competências definidas; da democracia participativa e também da democracia deliberativa, no que toca ao estímulo da participação social no desenvolvimento da atividade política, inclusive, com a utilização de ferramentas para o desenvolvimento da Teoria Comunicativa de Habermas, como por exemplo, por meio da experiência do orçamento participativo que ocorreu em alguns municípios brasileiros (Goulart, 2006).

Pode-se destacar, também a participação popular por meio da instituição de Conselhos no âmbito da administração pública, como por exemplo os “Conselhos Gestores de Políticas Públicas, nos níveis municipal, estadual e federal, com representação do Estado e da sociedade civil, indicando que as gestões das políticas da Seguridade Social, da educação e da criança e do adolescente” (Rocha, 2008, p. 136). Tais instrumentos de democracia participativa encontram amparo direto na Constituição Federal de 1988, destacando-se especialmente as disposições dos artigos 29, XII; 204, II; 206, VI do texto constitucional (Brasil, 1988).

Contudo, as previsões formais acerca do desenvolvimento democrático em um país, não são suficientes para garantia e a consolidação do Estado Democrático de Direitos. As críticas contemporâneas aos modelos clássicos de democracia, de modo geral, permitem inferir que os conceitos meramente procedimentais são insuficientes para garantir a concretização dos Direitos Humanos, mormente em um estado de relações complexas, como é o caso brasileiro. A historicidade acerca da teoria democrática permite inferir que a atuação do Estado nos estritos limites da legislação também pode acarretar em violações de direitos, que muitas vezes estão mascaradas pela legalidade de suas operações. No próximo subtítulo será promovida uma análise da conjuntura sociopolítica brasileira após a instituição da Constituição Federal de 1988, a fim de compreender como a relação entre sociedade e poder político têm se desenvolvido.

2.3 Uma análise do cenário sociopolítico a partir da Constituição Federal de 1988: sinais de ruptura democrática

A primeira parte deste capítulo intentou demonstrar como se desenvolveu o cenário sociopolítico brasileiro até o advento da Constituição Federal de 1988, que foi um processo que contou com pouca participação popular, conduzido por oligarquias que ocupavam o espaço político (Abranches, 2018). Na seção anterior, visou-se estabelecer conceitualmente o desenvolvimento do Estado Democrático de Direito, bem como o ideal de democracia eleito em nossa Constituição Federal de 1988, que combina instrumentos vinculados à democracia liberal, à democracia participativa e, também à democracia deliberativa. Ainda, demonstrou-se que o Estado Democrático de Direitos, a partir do Constitucionalismo Contemporâneo, tem como mote à promoção de Direitos Fundamentais, por meio da ação dos atores políticos, em um ambiente de construção democrática para a busca da igualdade material. Assim, nesta seção intenta-se descrever o cenário sociopolítico que se desenvolveu a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988.

Durante a vigência da Constituição Federal de 1988, a República Brasileira contou com 7 presidentes eleitos. Fernando Collor de Mello entre 1990 e 1992, que teve seu mandato interrompido em decorrência de um processo de impeachment. Foi sucedido por seu vice-presidente, Itamar Franco, entre 1992 a 1995. Posteriormente, Fernando Henrique Cardoso foi eleito e ocupou a presidência durante dois mandatos presidenciais, entre 1995 e 2002. Após, foi sucedido com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, que também ocupou a presidência durante dois mandatos consecutivos, entre 2003 e 2011. Em 2010, foi eleita a primeira presidenta da República Brasileira, Dilma Rousseff, que ocupou a presidência durante quase dois mandatos, entre 2011 a 2014 e 2015 a 2016, quando sofreu um processo de impeachment. Foi sucedida por seu vice-presidente, Michel Temer, que ocupou a presidência entre 2016 a 2018. Em 2018, sucedeu-se a eleição de Jair Messias Bolsonaro, que ocupou a presidência entre 2019 a 2022. Por fim, houve novamente a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, que iniciou seu mandato em 2023 e ocupa a presidência da República nos dias atuais.

A compreensão do processo democrático brasileiro perpassa pelo entendimento de dois conceitos essenciais: a transição e a consolidação democrática. O termo “transição democrática” diz respeito à mutação do regime de governo de um país para a democracia. Linz e Stepan (1999, p. 21) pontuam que:

Uma transição democrática está completa quando um grau suficiente de acordo foi alcançado quanto aos procedimentos políticos visando obter um governo eleito; quando um governo chega ao poder como resultado direto do voto popular livre; quando esse governo tem, de fato, a autoridade de gerar novas políticas; e quando os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, criados pela nova democracia, não tem que, de jure, dividir o poder com outros organismos.

No caso brasileiro, essa transição iniciou-se no ano de 1974, ainda no governo militar autoritário, com a posse do general Ernesto Geisel, e se consolidou em 1990, com a posse de Fernando Collor de Mello, primeiro presidente eleito pelo voto direto no país, após o período ditatorial (Abranches, 2018). Nesse sentido, pode-se dizer que o Brasil vivenciou a transição democrática. Desde a primeira eleição direta, em 1989, após a Ditadura Militar, as eleições tanto para presidência da República, quanto para a ocupação de cargos do Poder Legislativo ocorreram com certa regularidade, conforme determinações constitucionais e eleitorais para cada cargo. Aos brasileiros é conferido o princípio da soberania popular a qual é exercida, entre outras formas, pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igualitário para todos, o que garante a votação popular livre. Ao governo eleito, no sistema presidencialista, cabe à organização de novas políticas, bem como nenhum dos Poderes Estatais divide suas funções com outra instituição.

No entanto, a transição para a democracia é apenas o primeiro passo para um regime de governo efetivamente democrático. A consolidação democrática, além de exigir a internalização da democracia como único regime de governo possível, implica, também, no desenvolvimento de algumas condições. Segundo Linz e Stepan (1999, p. 25-26):

Se existe um Estado que funciona, cinco outras condições inter-relacionadas, e que se reforçam mutuamente, devem também existir, ou serem criadas, para que uma democracia venha a se consolidar. Primeiramente, deve haver condições para o desenvolvimento de uma sociedade civil livre e ativa. Em segundo lugar, deve haver uma sociedade política relativamente autônoma e valorizada. Terceiro, deve haver o estado de direito para assegurar as garantias legais relativas às liberdades dos cidadãos e à vida associativa independente. Quarto, deve existir uma burocracia estatal que possa ser utilizada pelo novo governo democrático. E por último, deve haver uma sociedade econômica institucionalizada.

Em sentido semelhante, Dahl (2001, p. 99) descreve que a democracia representativa ou em grande escala pressupõe a existência de seis instituições políticas: funcionários eleitos; eleições livres, justas e frequentes; liberdade de

expressão; fontes de informação diversificadas; autonomia para as associações e cidadania inclusiva. Dentro dos limites de possibilidade, a democracia brasileira conta com as seis instituições políticas pressupostas para o exercício democrático.

Até o ano de 2012 havia certo consenso na leitura da ciência política de que a democracia brasileira se desenvolvia de modo positivo. Nesse sentido, Avritzer (2016) descreve que formalmente as instituições brasileiras se desenvolveram de modo estável, consolidando a transmissão do poder político por meio de eleições livres e estáveis desde a transição para a democracia após o período ditatorial. Embora o primeiro presidente eleito pelo voto direto tenha sido afastado em decorrência de um processo de *impeachment* (Abranches, 2018), até o ano de 2016 tal situação não se repetira, trazendo um aspecto de normalidade aos pleitos eleitorais.

De igual modo, Avritzer (2016) sustenta que no âmbito dos resultados em busca de uma igualdade material foram desenvolvidos feitos positivos, na economia foi possível estancar a inflação desmedida, no âmbito social foi possível garantir melhores níveis de distribuição de renda entre a população, com diminuição dos índices de pobreza e redução das desigualdades sociais; fatos que culminaram em boas posições em rankings de avaliação quanto à qualidade democrática.

Bignotto (2020, p. 203), em sentido semelhante, descreve que três fatores foram responsáveis pelo crescimento econômico entre 2005 e 2010, a saber, a distribuição de renda, a expansão de crédito e o crescimento dos investimentos públicos. Nessa perspectiva, o autor (2020, p. 204) pontuou que na primeira década do século XXI, o país provou “uma redução real das desigualdades sociais, um aumento da participação popular, a formulação de uma nova identidade brasileira perante o mundo democrático e uma expansão da cidadania para as populações anteriormente excluídas do mundo dos direitos”. Assim, inaugurava-se um cenário positivo quanto à superação dos episódios de autoritarismo e violações de direitos anteriormente provados pela população brasileira. Nesse sentido, Bignotto (2020, p. 204) descreve que “os debates em torno da questão democrática acentuaram-se, consolidando-se assim, na teoria, o sentimento dominante na sociedade: a impressão de que o Brasil finalmente encontrara o caminho da democracia”.

Contudo, este cenário passou a se alterar a partir do ano de 2013. Em decorrência das medidas econômicas adotadas pelo Governo Federal, houve um período de recessão econômica (Abranches, 2018). Foi no mês de junho de 2013

que eclodiram manifestações nas ruas do país, nos mais diversos Estados. A pauta das demandas era diversificada, havia críticas à inflação, ao aumento das tarifas de ônibus, à corrupção, à diminuição do poder de investigação do Ministério Público, aos gastos exacerbados com a Copa das Confederações e com a Copa do Mundo (Abranches, 2018, p. 287).

Avritzer (2016, p. 62) sustenta que houve uma fragmentação e a pluralização do marco participativo a partir de junho de 2013. O autor (2016) sustenta que a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 houve um monopólio da participação social por parte de movimentos e atores sociais vinculados ao Partido dos Trabalhadores (PT), que findou a partir dos movimentos que eclodiram em junho de 2013. Nesse sentido, descreveu que houve o fortalecimento de atores de esquerda que não se vinculavam ao espectro petista, exemplificado pelo Movimento Passe Livre, que deu início as manifestações daquele ano; mas, por outro lado, atores conservadores retornaram às ruas, pela primeira vez desde a redemocratização (Avritzer, 2016).

A reaparição desses atores conservadores em 2013, 2014 e em março, abril e agosto de 2015 muda o aspecto dos protestos. Com isso, duas redefinições importantes ocorrem na política brasileira: acentua-se a crise do presidencialismo de coalizão, em especial, da vertente que se opõe publicamente à corrupção, um tema clássico da classe média brasileira. Em segundo lugar, cria-se um polo participativo conservador que muda a agenda da mobilização, fenômeno que aparece na cena política a partir daí (Avritzer, 2016, p. 63).

A partir do reaparecimento de pautas conservadoras no âmbito da cena pública, desenvolveu-se uma forte crítica ao modelo de desenvolvimento da política brasileira, cunhado por Abranches (1988) como “presidencialismo de coalizão”, que tem por característica a eleição de um Presidente da República em um cenário em que seu partido não consegue formar maioria no Congresso Nacional, o que exige que o Chefe do Poder Executivo busque formar alianças no âmbito do Congresso Nacional para aprovação de seus projetos de governo. A crítica vinculada ao modelo foi em decorrência da corrupção que decorre dessa forma de desenvolvimento da política. No entanto, a defesa desta pauta esteve muito relacionada à crítica ao Partido dos Trabalhadores que ocupou a Presidência da República nos últimos anos, demonstrando-se tratar de uma crítica seletiva, ao ponto que os escândalos

de corrupção envolveram diversos atores, empresas e partidos políticos (Avritzer, 2016).

Nesse sentido, Avritzer (2016, p. 82) descreveu que “durante as manifestações de junho de 2013, houve pautas conservadoras mas também progressistas”, por outro lado, “em 2015 as agendas conservadoras se acentuaram, a questão da corrupção identificada fortemente com o governo apareceu como tema fundamental, sem problematizar aspectos como o financiamento de campanhas eleitorais ou as relações entre grandes empreiteiras e obras públicas”.

Avritzer (2019, p. 16) desenvolve uma análise da democracia brasileira a partir de uma concepção pendular, tendo como base os acontecimentos políticos a partir de 1946 até o ano de 2018. Nesse sentido descreve que o “pêndulo da democracia” relaciona-se “a oscilação política pela qual passa a política brasileira entre certos períodos históricos nos quais elites e massas partilham um forte entusiasmo democrático”, seguindo-se de “outros momentos em que a classe média adota uma visão antidemocrática, alinhada com as elites, e muitos setores populares aderem à rejeição da política ou à antipolítica”.

Evidentemente, o cenário inaugurado com as manifestações de 2013, levou a regressão do chamado pêndulo democrático. É a partir desse cenário que Bignotto (2020, p. 209) sustenta que ocorreu “uma profunda reviravolta nos debates sobre a ideia democrática”. Os fatos que se sucederam após os movimentos de junho de 2013 envolvem o declínio do apoio à candidata Dilma Rousseff que concorria à reeleição no ano de 2014, o que acirrou um cenário de divisão binária da política, a partir da competição entre o Partido dos Trabalhadores e o Partido Social Democracia Brasileira (PSDB), representado na figura do candidato à Presidência da República, Aécio Neves; a disputa eleitoral foi tensa e marcada por um marketing eleitoral agressivo entre os dois candidatos com maior apoio nas pesquisas; ao fim, o resultado das eleições foi extremamente apertado, levando, em um segundo turno, Dilma Rousseff à reeleição com apenas 51,6% dos votos, enquanto Aécio Neves teve 48,4% (Abranches, 2018).

No cenário das eleições de 2014, acendeu-se um sinal de alerta para a democracia brasileira, quando o Partido Social Democracia Brasileira, ao qual pertencia o segundo colocado das eleições presidenciais, Aécio Neves, contestou o resultado do pleito eleitoral, atentando diretamente contra soberania popular, ao exigir a anulação das eleições (Bignotto, 2020). Sequencialmente, a presidenta

eleita foi perdendo apoio popular e de sua coalizão política, culminando com a aceitação da abertura de um processo de impeachment pela Câmara dos Deputados no ano de 2015, que culminou com sua condenação perante ao Senado Federal por crime de responsabilidade no ano de 2016 (Abranches, 2018).

Concomitantemente, ganharam as ruas movimentos com pautas conservadoras, que pediam, dentre outras questões vinculadas à aversão ao Partido dos Trabalhadores e ao combate à corrupção, à volta dos militares ao cenário político. Bignotto (2020, p. 222), em uma leitura dos acontecimentos da última década da realidade sociopolítica brasileira, a contar das manifestações ocorridas no ano de 2013, até o ano de 2018, apresenta sua versão quanto ao cenário a partir da utilização do conceito de “guerra de facções”, o que denominou como “operador teórico que faz parte da tradição republicana”. Nesse sentido, o autor descreve que no período entre 2013 a 2018 era evidente a divisão binária do cenário público no país, especialmente no âmbito político, em que podia se identificar dois grupos de interpretação quanto à ocorrência do impeachment da Presidente Dilma Rousseff, sendo um favorável ao ato e outro desfavorável, sustentando se tratar de um golpe de Estado.

Bignotto (2020, p. 223) entende que a “descrição dos conflitos que atravessam o Brasil a partir de uma lógica binária está correta do ponto de vista sociológico e corresponde aos comportamentos que existem na sociedade em geral”. Por outro lado, o autor (2020, p. 223) sustenta que esta é uma das camadas da realidade sociopolítica do país, havendo outra camada que “diz respeito à luta pelo poder político e pelo controle dos mecanismos do Estado, que não pode ser compreendida por meio da divisão binária da sociedade”.

Utilizando-se dos escritos dos federalistas da Revolução Americana, Bignotto (2020, p. 223) retira do artigo número 10 de James Madison o conceito de “facções na vida pública”, do qual se utiliza para descrever a realidade brasileira. O autor (2020, p. 224) sustenta que se trata de “um tema clássico do pensamento político ocidental, mas encontra na modernidade um novo significado na medida em que as facções são consideradas uma ameaça à soberania popular e à sua expressão no interesse comum”. Nesse sentido, promove sua análise do caso brasileiro a partir da leitura atual do tema feita por Bruce Ackerman, que desponta que as facções poderiam ser descritas em “ideológicas” ou “carismáticas”.

Assim, explica Bignotto (2020, p. 224) que as facções ideológicas “são formadas por um movimento estimulado por um sentimento aguçado diante de algum aspecto da realidade”, sendo geralmente de duração mais curta; enquanto as facções carismáticas “tem seus fundamentos nos interesses e são mais resistentes ao tempo porque refletem características essenciais da natureza humana”. De todo modo, o autor esclarece que um grupo faccioso pode adotar os dois tipos, na intenção de sobrepor suas opiniões a dos demais.

Bignotto (2020, p. 225) acredita que as facções ideológicas se desenvolvem no interior da sociedade e, também, dos partidos políticos e instituições públicas. Diante desse cenário, desponta acerca do perigo do desenvolvimento dessas facções para a vida pública:

A tempestade provocada pela adoção de ideologias particularistas nas sociedades contemporâneas mostra quão devastador pode ser o projeto de afirmar uma concepção particular da sociedade enquanto valor universal. É claro que a primeira coisa que vem à mente ao formular essa hipótese são os regimes totalitários. Mas a ação desse tipo de facção na cena pública tem diferentes gradações e não destrói imediatamente as instituições. Seja como for, sua existência desestabiliza o equilíbrio entre os poderes e ameaça a Constituição. O que talvez não estivesse previsto nos artigos dos federalistas é a intensidade que a luta das facções pode alcançar no interior dos poderes constituídos.

A partir desta compreensão referente ao perigo do desenvolvimento das facções ideológicas no âmbito das sociedades modernas, que acabam por se infiltrar nas instituições públicas e gradualmente desestabilizá-las, que Bignotto (2020) passa a fazer a análise do cenário brasileiro e a identificação destas facções no âmbito da vida social e política do país. Para o autor (2020), as manifestações ocorridas no Brasil no ano de 2013 caracterizam o marco a partir do qual se pode identificar a existência de facções no âmbito da sociedade brasileira e no evoluir dos anos subsequentes, a infiltração destas facções na seara política.

Inicialmente, as manifestações de junho de 2013 expressavam demandas legítimas vinculadas aos problemas cotidianos dos brasileiros; ou seja, correspondiam aos conflitos naturais em um cenário democrático. Muitos interpretaram positivamente a ocorrência destes movimentos, uma vez que pareceu emergir um sentimento de coletividade na sociedade brasileira, o que se esperava que acarretasse um fortalecimento das instituições democráticas do país. Por outro lado, Bignotto (2020, p. 226) descreve que dado ao caráter fragmentado dessas

manifestações, em que se emergiu diversos interesses divergentes, houve o fortalecimento de muitas facções, nesse sentido dispõe que:

No meu modo de ver, o período aqui tratado não foi o da consolidação das instituições democráticas, mas o do seu enfraquecimento. A natureza fragmentária das reivindicações migrou para a vida política e a contaminou. O resultado mais direto de 2013 foi o surgimento ou o fortalecimento de um grande número de facções que, tendo como guia seus interesses particulares, contestaram abertamente o poder. No campo das facções ideológicas, é possível identificar vários grupos que chegaram na cena pública para tentar impor seus valores e suas reivindicações como se fossem valores universais.

A fim de exemplificar o que seriam as referidas facções ideológicas que minaram o cenário social, com manifestações embrionárias no ano de 2013 e, que sequencialmente transpuseram-se ao cenário político, Bignotto (2020, p. 226-227) rememora os grupos e demandas vinculadas as igrejas pentecostais, que a partir de 2013, se empenharam na eleição de deputados e senadores vinculados aos seus valores, a fim de difundir “as reivindicações regressivas no plano dos costumes, que atacavam diretamente as minorias e grupos frágeis”; ao Movimento Brasil Livre (MBL), que difundiram visões vinculadas a uma ideologia de direita, a partir de propostas neoliberais e radicalistas no que toca ao papel do Estado. Ainda, descreveu sobre os grupos que se opunham intensamente aos valores de uma ideologia de esquerda, utilizando-se como exemplo as manifestações das associações profissionais de médicos que atacaram ao Programa Mais Médicos (Bignotto, 2020).

Merece destaque, no âmbito econômico, a posição adotada por parlamentares na defesa de seus interesses particularistas, Bignotto (2020, p. 227) apontou que este foi o caso “dos representantes do setor agrícola e do comércio de armas”. Ainda, descreveu que a época, o candidato à eleição presidencial do ano de 2017, Jair Messias Bolsonaro, “tinha laços de longa data com a indústria de armas e prometeu, durante a campanha eleitoral, liberar a vendas de armamentos no país, mesmo diante do fato de que o Brasil é um dos países mais violentos do mundo”.

Nesse viés, o autor (2020, p. 227) descreve que “não há novidades na existência desses grupos de interesses e de reivindicações puramente ideológicos na vida política nacional. Como Sérgio Abranches destacou, este é um traço marcante de nossa história democrática”. Por outro lado, a problemática da questão advém do fato que “diversos grupos, movimentos e partidos se tornaram facções

políticas”; dessa forma “em vez de lutar nas instituições para fazer valer suas ideias, as facções ideológicas e as de interesses próprios passaram a se apropriar dos mecanismos estatais para fazer prevalecer seus pontos de vista a todo custo”; tal comportamento refletiu no desenvolvimento da sociedade civil, “acentuando os conflitos políticos”, visto que a “natureza particular das reivindicações torna impossível a resolução dos conflitos uma vez que cada facção se comporta, como os federalistas previram, como se seus interesses fossem universais”; situação que se agravou ao adentrarem novos atores na cena pública que passaram a atuar “de acordo com a lógica de uma verdadeira guerra de facções” (Bignotto, 2020, p. 227-228).

O autor (2020) conclui que o cenário atual da política encontra-se em uma fase de “degradação institucional”, uma vez que “as sociedades corrompidas vivem uma guerra de facções e não podem mais ser pensadas segundo princípios republicanos ou democráticos”; esta afirmação corresponde ao fato de que os “mecanismos de canalização dos conflitos não funcionam como deveriam, transformando a política num campo de luta aberto entre as partes” (Bignotto, 2020, p. 230). Nesse cenário, tem-se que os reflexos da guerra das facções na vida política brasileira interferem diretamente na efetivação dos objetivos da Constituição da República de 1988, uma vez que esta perde valor como “horizonte inseparável da nossa vida em comum” (Bignotto, 2020, p. 231).

Pertinente destacar os escritos de Mounk (2019, p. 19), que tem promovido um estudo acerca da crise da democracia liberal em âmbito global:

Há um quarto de século, a maioria dos cidadãos das democracias liberais estava muito satisfeita com seus governos e o índice de aprovação de suas instituições era elevado; hoje, a desilusão é maior do que nunca. Há um quarto de século, a maioria dos cidadãos tinha orgulho de viver numa democracia liberal e rejeitava enfaticamente uma alternativa autoritária a seu sistema de governo; hoje, muitos estão cada vez mais hostis à democracia. E há um quarto de século, adversários políticos eram unidos em seu respeito mútuo pelas regras e normas democráticas básicas; hoje, candidatos que violam as normas mais fundamentais da democracia liberal ganharam grande poder e influência.

Mouffe (2003) desponta outra crítica ao modelo de democracia clássica, notadamente ao estilo liberal, ao ponto que entende que a democracia pressupõe algumas condições essenciais para a sua existência, que não são desenvolvidas em um contexto neoliberal que estimula a valorização da igualdade e da liberdade

apenas em sentido formal, descontextualizados da vivência social. Segundo a autora (2003, p. 42):

En las sociedades democráticas avanzadas existe una necesidad urgente de volver a establecer el carácter central de la política, y ello exige el trazado de nuevas fronteras políticas, de fronteras que sean capaces de dar un impulso real a la democracia. Uno de los desafíos cruciales para la política democrática es el de empezar a buscar una alternativa al neoliberalismo.

A eleição de preferências de caráter liberal no que diz respeito à condução da democracia, influência na forma de desenvolvimento das relações sociais, as quais são guiadas por interesses individualistas e de caráter não intervencionista, que possibilitam a admissão de violações legais desde que no intuito de manutenção de seus privilégios individuais. Nesse sentido, as instituições tradicionais de representação política (sufrágio e partidos políticos) já não são suficientes para representar os anseios sociais, o que agrava o cenário de crise, ao ponto que se inicia a ruptura de confiança da Comunidade em suas instituições políticas e até mesmo privadas, pois a lógica individualista do mercado também não tem contribuído para o melhor desenvolvimento social, ao ponto que promove imensuráveis desigualdades sociais (Leal, 2020, p. 20).

Przeworski (2020, p. 111) descreve os sinais de crise da democracia que podemos vivenciar; vincula-se com o desgaste dos sistemas partidários tradicionais, o avanço de partidos e atitudes xenofóbicas, racista e por último o declínio no apoio à democracia em pesquisas de opinião pública. Segundo Mezzaroba (2004, p. 85), “na Democracia representativa os Partidos Políticos surgem como instituições incumbidas de canalizar a vontade de cada um dos representados, buscando expressá-la de forma unificada e organizada”.

Assim, tendo em vista que as práticas dos representantes dos Poderes Executivo e Legislativo, são realizadas, muitas vezes, sem priorizar o interesse da sociedade, há uma crise de legitimidade, em que os cidadãos não se sentem representados por seus políticos (Castells, 2018), especialmente diante de tantos escândalos de corrupção envolvendo os políticos brasileiros, como, por exemplo, o esquema Anões do Orçamento⁸ que foi descoberto no ano 1993, o conhecido caso

⁸ Trata-se de um esquema em que foi instalado no Congresso Nacional uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), para investigar o desvio de verbas públicas. O caso consistiu no desvio de recursos do orçamento da União para entidades sociais fantasmas, controladas por parlamentares,

do Mensalão⁹, que teve início no ano de 2005 e o julgamento final ocorreu no ano de 2013, a Operação Maus Caminhos¹⁰, investigada a partir do ano de 2015 e a Operação Lava-Jato¹¹ que teve início no ano de 2014, amplamente divulgadas pela mídia.

A atuação dos políticos brasileiros pode ser encaixada na ideia liberal de democracia competitiva desenvolvida por Schumpeter (1961), que descreve a democracia como uma arena competitiva entre políticos que querem conquistar o apoio dos eleitores. Na qual, os competidores utilizariam de técnicas demagógicas para a sedução dos eleitores, sem se importar, de fato, com o exercício representativo. Para Lefort (1991, p. 62), “quando os partidos e o Parlamento deixam de assumir sua função, deve-se temer que na ausência de uma nova forma de representação, suscetível de responder os anseios da sociedade, o regime democrático perca sua credibilidade”.

O desgaste das instituições políticas gera consequências expressas na gestão dos interesses públicos, uma vez que os processos de governança e governabilidade cada vez mais se afastam da intersecção com a participação popular. Assim, Leal (2020, p. 20) aponta que os instrumentos da democracia liberal (parlamento, voto, eleições, partidos políticos, etc.) que nortearam o desenvolvimento da cidadania, não são meios suficientes para o enfrentamento das novas crises sociais, marcadas por conflitos de características diversas (religiosos, econômicos, sexuais, étnicos, multiculturais).

Nesse contexto, por meio dos estudos de Leal (2020) adentra-se a temática envolta aos déficits da democracia brasileira, dando destaque pontual a dois

bem como acordos com empreiteiras para inclusão de emendas direcionadas a infraestrutura a fim de se obter o pagamento de propinas (VILLELA, 2012).

⁹ O escândalo consistiu na descoberta de que o governo utilizava fundos de empresas que faziam doações ao partido político que detinha a gestão do Poder Executivo do país, a fim de conquistar o apoio político dos parlamentares, com intuito de desenvolver positivamente a proposta de governo do presidente, por meio da aprovação de projetos nas Casas Legislativas (Brasil, 2012).

¹⁰ Na Operação Maus Caminhos, o Ministério Público Federal investiga a ação de indivíduos que desviavam recursos da saúde pública do Estado do Amazonas, por meio de contratos milionários firmados com o governo daquele Estado (Portal MPF, 2016).

¹¹ A Operação Lava Jato teve início no ano de 2014, com a investigação perante a Justiça Federal de Curitiba, de quatro organizações criminosas que desembolsavam valores milionários para obter o apoio de congressistas, a fim de conquistar a aprovação de projetos que beneficiavam as empresas envolvidas no caso. A operação refletiu em investigações em vários Estados do Brasil, como no Distrito Federal, no Estado de São Paulo, Paraná, Rio de Janeiro, entre outros, possuindo equipes de atuação das práticas corruptas nos Tribunais Regionais Federais das 2ª (RJ/ES) e 4ª (RS/SC/PR) Regiões. No decorrer das diligências, o objeto de investigação foi se ampliando e se instituiu uma força-tarefa, de caráter duradouro, na atuação ao combate aos crimes de corrupção (Portal MPF, 2023).

problemas, a saber, a consolidação das instituições democráticas e o alongamento da cidadania justificada a partir da valorização do princípio da dignidade humana. O autor (2020) aponta como causa desses problemas, os valores conservadores da sociedade brasileira, bem como a atuação política vinculada a manutenção de privilégios oligárquicos a partir de práticas clientelísticas.

Embora o cenário de mercantilização da política seja perceptível na sociedade brasileira, é certo que a Democracia não se reduz ao instituto do sufrágio, tampouco a mera competição eleitoral como expõe Schumpeter (1961). A teoria do autor, segundo Leal (2020, p. 25), pode recepcionar institutos retirados do ideal clássico de democracia. Nesse sentido, Leal (2020) sugere a busca de um equilíbrio entre a valorização da participação do cidadão na sociedade, premissa da teoria da democracia participativa e deliberativa, com a valorização do método competitivo de democracia de Schumpeter, que valoriza os procedimentos, as regras do jogo, do exercício democrático. Caminha-se, nesse sentido, para a compreensão da importância da Teoria da Democracia Participativa, com análise do papel e dos limites da participação popular no desenvolvimento do Estado democrático brasileiro, combinada com a ideia de accountability dos governantes, estimulada pela necessidade de reeleição a partir da ideia da Democracia competitiva de Schumpeter, que atualmente se identifica nas regras eleitorais que conhecemos.

Leal (2020, p. 28) introduz a ideia de que o político e a política estão necessariamente vinculados ao desenvolvimento social, o que exige uma análise multidisciplinar dos problemas que a Democracia enfrenta. No presente estudo, a crise da democracia representativa brasileira será abordada a partir do viés do desenho normativo e institucional do presidencialismo de coalizão, a fim de identificar quais as características dessa prática auxiliaram no agravamento da crise da democracia representativa no atual cenário brasileiro, características que serão abordadas no próximo capítulo deste texto.

3 PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO NA EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

Neste capítulo, buscou-se aprofundar o estudo do modo de funcionamento do presidencialismo brasileiro, que ficou conhecido na ciência política como presidencialismo de coalizão. Intentou-se demonstrar como a condução do poder político com base na formação de coalizões não foi uma prática inaugurada com o texto constitucional de 1988, outrossim os elementos institucionais dispostos na Constituição Federal de 1988 fortalecem o exercício do poder político por meio da lógica de coalizões entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo para garantia da governabilidade e estabilidade política. Por outro lado, visou-se apresentar algumas críticas relacionadas ao modo de composição de coalizões a partir da Constituição Federal de 1988.

3.1 As origens históricas do desenho institucional do presidencialismo de coalizão

Guimarães (2020) descreve que a engenharia institucional está relacionada às escolhas políticas adotadas pelos Estados no que diz respeito à forma de organização e distribuição de poder, questões que se relacionam com a evolução histórica dos Estados e também com a conjuntura sociopolítica do momento e dos valores que influenciam a adoção dessas escolhas. Nesse sentido, o autor (2020, p. 18) descreve que a engenharia institucional reflete “as escolhas políticas tomadas ao longo do processo histórico”, escolhas estas que definem o arranjo e a organização do poder político, bem como sua distribuição entre as instituições do Estado e as regras previstas no ordenamento constitucional, a partir das quais se desenvolverá o contato entre os agentes políticos, o que possibilitará a tomada de decisões.

As origens históricas do desenho institucional do presidencialismo de coalizão encontram raízes na Constituição Federal de 1946 e também nos dispositivos autoritários oriundos do período da ditadura militar, especialmente na Carta Constitucional de 1967, no que toca à relação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo (Abranches, 2018). Por outro lado, fator preponderante desta relação corresponde, também, à influência das oligarquias na política, questão que remonta à história mais pretérita do Brasil, originando-se no Império e transportando-se ao período republicano.

Abranches (2018, p. 21) descreve que a República brasileira nasceu, em 1889, sem povo e oligárquica, escolhendo o presidencialismo como sistema de governo e o federalismo como forma de Estado. O autor (2018, p. 21) aponta que o federalismo se tornou um dos traços mais permanentes da história brasileira, coadunando em consequências políticas e institucionais importantes:

Somos uma sociedade heterogênea, e isso estimula a emergência do multipartidarismo. O federalismo criou as condições para a formação de grupos políticos competindo pelo controle da política estadual. Esses grupos passaram a ter poder e influência decisiva no plano nacional. Na Câmara, as maiores bancadas estaduais exercem relativo poder de veto na defesa dos seus interesses. Uma dinâmica que nasceu no Império, e permaneceu em todas as repúblicas com a relativa ampliação do condomínio de poder pela entrada de outros estados mais populosos, elevados ao primeiro plano das "minorias numerosas" (Abranches, 2018, p. 21).

Embora a opção pelo federalismo tenha sido inspirada no modelo adotado pelos Estados Unidos da América, a lógica de desenvolvimento do federalismo brasileiro se deu em um sentido de descentralização do poder político, no estilo de delegação de poderes por parte do governo central às províncias (Abranches, 2018, p. 21). Nesse sentido, desenvolveu-se em lógica fragmentada de realizações políticas, em uma naturalização da omissão do poder central no que toca a elaboração de políticas de caráter nacional, visto que se estimulava o atendimento de demandas de modo regionalizado.

A estruturação do Poder Federal, desde os primórdios da República Brasileira, se deu a partir da lógica de interesses locais, que se reúnem e se fortalecem no âmbito do poder estadual, para ocupar as cadeiras do parlamento nacional. Observa-se que a noção de política do país sempre foi fragmentada pelos interesses locais, daí decorre a imensa dificuldade da promoção de melhorias em caráter nacional, a qual é identificada na política da atualidade.

Abranches (2018, p. 27) descreve que no período da Primeira República (1889-1930), uma vez que os interesses do Estado e do Partido Político se confundiam, "as questões estaduais é que eram as partidárias, não as nacionais". Por outro lado, no que autor aponta como Segunda (1946-1964) e Terceira República (inaugurada em 1988), a partir da introdução de partidos políticos com caráter nacional, "as questões nacionais tenderam a gerar maior coesão partidária e as estaduais a dissolver as linhas partidárias, dando maior expressão às bancadas como representações regionais".

Após o período do Estado Novo (1930-1945), destacando o interregno ditatorial comandado por Getúlio Vargas (1937-1945), em que o país vivenciou um estado de exceção com centralização de poderes no Presidente da República (Guimarães, 2020, p. 62), foi com a promulgação da Constituição Federal de 1946, que os partidos políticos assumem o caráter nacional e multipartidário, inaugurando a primeira versão do presidencialismo de coalizão, a partir de um Poder Legislativo com “papel político estratégico como representante das forças dominantes nos estados e conduto institucional, via orçamento público e cargos federais, para o atendimento de suas clientelas”, frente a um Poder Executivo dotado de poderes próprios, advindos do era varguista (Abranches, 2018, p. 39).

A Carta Constitucional de 1946 dispôs em seu artigo primeiro que “Os Estados Unidos do Brasil mantêm, sob o regime representativo, a Federação e a República”, garantindo o caráter democrático ao pontar que todo poder emana do povo e em seu nome será exercido. Ainda, no artigo 134 despontou que “o sufrágio é universal e, direto; o voto é secreto; e fica assegurada a representação proporcional dos Partidos Políticos nacionais, na forma que a lei estabelecer” (Brasil, 1946).

No capítulo segundo do texto constitucional, que versou sobre os direitos e garantias individuais, o artigo 141, em seu *caput*, assegurou aos brasileiros à inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, a segurança individual e à propriedade, bem como em seu décimo terceiro parágrafo, dispôs sobre a vedação da organização, registro e funcionamento de qualquer Partido Político ou associação, cujo programa ou ação contrariasse o regime democrático, baseado na pluralidade dos partidos políticos e na garantia dos direitos fundamentais do homem (Brasil, 1946).

No que toca ao impacto do novo texto constitucional, Schwarcz e Starling (2018, p. 396) descrevem:

A Constituição de 1946 manteve as conquistas sociais obtidas desde a década de 1930, mas repôs a exigência da democracia e do exercício dos direitos políticos como condições incontornáveis para a vida pública brasileira. Seu texto previa uma rotina democrática para as instituições republicanas, com eleições diretas para os postos de governo no âmbito do Executivo e do Legislativo e nas três esferas da federação - União, estados e municípios. [...] Durante vinte anos, a Constituição de 1946 serviu de norte ao país e imputou um ritmo democrático à vida pública nacional: reconheceu no Parlamento um ator político decisivo - sobretudo nos momentos de grave crise institucional -, consolidou o funcionamento dos

partidos políticos, fortaleceu a independência dos sindicatos, e garantiu a organização de eleições regulares e razoavelmente limpas, com resultados apenas marginalmente afetados por fraudes.

O estímulo constitucional ao fortalecimento dos partidos políticos garantiu que nos primeiros anos da nova legislação, trinta e um partidos políticos obtivessem autorização provisória para funcionamento, com quinze deles tendo seu registro cancelado posteriormente (Abranches, 2018, p. 40). Neste ambiente de multipartidarismo, a lógica do presidencialismo de coalizão ganhou espaço, visto que com a ampliação da competição eleitoral, encontrou-se dificuldade em garantir a eleição de um Presidente da República e concomitantemente, uma maioria no Congresso Nacional que garantisse a governabilidade do chefe do Poder Executivo (Abranches, 2018, p. 40).

Após a experiência autoritária com Vargas, a Constituição de 1946 intencionalmente limitou a atuação Governo Federal e do Presidente da República, a fim de equilibrar a relação entre o Poder Executivo e o Legislativo, bem como garantir o respeito ao federalismo (Guimarães, 2020, p. 66). Ainda, houve o fortalecimento dos poderes do Legislativo, especialmente no que toca a influência na formação do orçamento público, uma vez que o art. 65, inciso I, garantiu como atribuição do Poder Legislativo, na figura do Congresso Nacional, votar o orçamento, mediante a sanção presidencial.

[...] a história do Poder Executivo brasileiro é bastante conturbada. Antes da Constituição de 1946, por exemplo, o país viveu com um longo período de ditadura civil de feição fascista, alguns governos militares e diversas tentativas de golpes e quarteladas. Ademais o poder na República Velha estava muito atrelado às elites locais, bastando aqui recordar a força do coronelismo, antes referido, determinante nos resultados das eleições, que acabava por conferir uma enorme importância às elites agrárias locais na política nacional mormente porque ainda admitia-se a formação de partidos políticos estaduais. Neste contexto a Constituição de 1946, no plano do Poder Executivo e de suas relações com o Legislativo, buscou dar respostas a basicamente dois problemas: (i) a ditadura civil do Estado Novo e o (ii) poder local que dominou a Velha República. Para isso, ao contrário da tendência predominante nas constituições escritas no imediato pós-Guerra, a Constituição de 1946 não dotou o Poder Executivo de amplas prerrogativas e significativos poderes. O empenho maior do constituinte estava em prever e impedir o abuso do poder, mais exatamente, do Poder Executivo (Schier, 2017, p. 105).

Abranches (2018, p. 41) aponta que “o presidente tinha poderes limitados sobre a agenda parlamentar mais relevante”, com isso “para governar, devia negociar uma coalizão interpartidária, que representasse o interesse mediano do

Congresso”. No contexto da Segunda República, identificou-se que o Partido Social Democrático (PSD), criado por Getúlio Vargas para alocar a elite oligárquica da política, foi o fiador da estabilidade da República, ao compor a coalizão multipartidária governista como partido pivô (Schwarcz; Starling, 2018, p. 393).

Merece destaque, também, a ampliação do eleitorado realizada pela Constituição Federal de 1946, que dispôs em seu artigo 131 que são eleitores os brasileiros maiores de dezoito anos que se alistarem na forma da lei, bem como a fixação da eleição do Presidente da República nacionalmente, nos termos do artigo 81, por maioria absoluta dos votos (Brasil, 1946).

Abranches (2018, p. 41) descreve que a eleição presidencial correspondia “ao predomínio progressivo dos setores populares e médios urbanizados e do novo empresariado industrial”, situação que dificultava o ajuste da agenda presidencial à parlamentar. O Congresso Nacional, que era eleito no âmbito dos estados, correspondia aos interesses dos chefes políticos locais, que continuavam a “dar voz majoritária às velhas e novas oligarquias” (Abranches, 2018, p. 41).

Nesse contexto, instituíam-se as forças de interesses conflitantes que compunham as bases da eleição do Poder Legislativo e do Poder Executivo, “diante de tais diferenças, social e politicamente determinantes, o Congresso contrabalanceava o viés urbano-popular que tornava mais reformista a Presidência, garantindo os interesses dos setores mais tradicionais” (Abranches, 2018, p. 41).

A desconfiança perante o Poder Executivo, que repetidamente violou, na história brasileira, os limites da separação dos Poderes, fez com que a Constituição Federal de 1946 configurasse dispositivos limitadores de atuação do Presidente da República, mantendo-o necessariamente conectado com os representantes do Poder Legislativo para a efetivação de políticas públicas, especialmente no que toca ao início do processo legislativo e a aprovação de leis suscetíveis a atingir as demandas sociais.

Por outro lado, o texto constitucional de 1946, para limitar a influência das elites no Poder Legislativo, definiu que os partidos políticos deveriam possuir caráter nacional, sendo que por meio deles é que haveria a captação do sufrágio. Garantiu, também, a eleição de representantes do Poder Legislativo pelo sistema de representação proporcional, aumentando a fragmentação de interesses no âmbito deste Poder (Schier, 2017, p. 106).

É deste quadro institucional que combina a eleição presidencial com dificuldade de formar maioria no âmbito do Poder Legislativo, com um Congresso Nacional fragmentado, que a primeira versão do presidencialismo de coalizão foi identificada por Sérgio Abranches (1988), como um dilema institucional brasileiro.

O modelo do presidencialismo de coalizão nasceu dessa combinação de poderes republicanos – Presidência e Legislativo –, apoiados em bases sociais diferenciadas, e da necessidade de alianças multipartidárias de governo no Congresso como fiadoras do pacto da maioria parlamentar com o presidente. Dada a disparidade de agendas, toda política pública deveria ser negociada, e se tornava objeto de um compromisso parlamentar (Abranches, 2018, p. 42).

Dada a complexidade do tecido social que moldou e ainda molda o Estado Brasileiro, as demandas que chegam ao Poder Executivo e ao Poder Legislativo são complexas e conflitantes. O Poder Legislativo, formado a partir da lógica de interesses das oligarquias estaduais, é demandado para desenvolver um tipo de política voltada a atender demandas regionalizadas dos Estados, geralmente postas por elites latifundiárias ou industriais. Enquanto que o Poder Executivo, por meio de um Presidente da República eleito nacionalmente, é demandado para atender os problemas sociais de caráter nacional, tal como o combate a desigualdade, a miséria e a melhoria das condições substanciais de existência de toda a população brasileira.

A Constituição Federal de 1946 buscou, por meio do que ficou conhecido no arranjo institucional como Presidencialismo de Coalizão, sanar alguns vícios da história republicana brasileira (Abranches, 1988), especialmente no que toca a atuação desmedida do Poder Executivo e, também, a composição do Poder Legislativo pautado em interesses de caráter oligárquico, uma vez que por meio do sistema de representação proporcional para eleição da Câmara dos Deputados, tentou enfraquecer o Poder Executivo estadual e nacional “que seriam eleitos sem garantia de maioria”, bem como no terreno de composição parlamentar “possibilitaria representatividade às oposições, de modo que ainda que se sagrassem vencedoras as elites agrárias locais teriam pouco poder e deveriam enfrentar oposição parlamentar” (Schier, 2017, p. 106).

Entretanto, este arranjo, na Segunda República, gerou instabilidade política dada a sua complexidade que “exigia muita capacidade de articulação do presidente, habilidade no manejo das relações com o Legislativo, em particular com

sua coalizão, e dependia do grau de apoio social que conseguisse mobilizar” (Abranches, 2018, p. 42). O caráter nacional dos partidos políticos, o poder Legislativo dotado de amplos poderes, a interdependência na negociação entre um Poder Executivo eleito sem amplo apoio parlamentar, diante de um Poder Legislativo fragmentado, gerou acordos políticos instáveis, especialmente diante de um contexto socioeconômico de mudanças globalizadas.

Daí vem a imagem [Constituição de 1946], presente até hoje no Brasil, de um Poder Legislativo lento, moroso, que não decide, que procrastina, que não consegue formar maiorias para definir políticas públicas, conservador, inoperante, que funciona como verdadeiro entrave ao exercício efetivo do governo. Neste quadro de transição, permeado por crises, é que o presidencialismo brasileiro vem a conhecer os primórdios do presidencialismo de coalizão, eis que o presidente a partir de 1946 precisava negociar o apoio político com os partidos no congresso nacional para que pudesse governar. Antes da Constituição de 1946, quando o presidente não possuía maioria, ele não negociava com partidos, mas negociava setorialmente, em cada questão sob debate, com personalidades políticas isoladas. A partir de 1946 o fortalecimento dos partidos políticos nacionais induziu o presidente a negociar em bloco, com os partidos e lideranças partidárias (Schier, 2017, p. 106).

Na Segunda República, o Poder Legislativo possuía prerrogativas capazes de gerarem paralisia na agenda política do país, dado o contexto de desconfiança com a atuação do Poder Executivo. A dinâmica do presidencialismo de coalizão em sua versão original, a partir da Constituição de 1946, permitiu compreender alguns pontos importantes sobre a relação entre os Poderes Institucionais, especialmente quanto às condições de governabilidade do Presidente da República.

Nesse contexto, é preciso para o desenvolvimento das relações políticas, que haja, por parte do Congresso Nacional, aceitação mínima da agenda presidencial, o que não significa concordância com todas as propostas presidenciais, bem como respaldo a figura do Presidente da República. As políticas que integram a agenda presidencial capazes de aceitação pelo Congresso Nacional serão discutidas pontualmente. Por outro lado, em não havendo aceitação da figura presidencial, as condições de governabilidade se tornam precárias e levam a crises institucionais (Abranches, 2018, p. 74).

Deste ponto, pode-se identificar a derrocada da Segunda República Brasileira, na aversão do Congresso Nacional a figura do chefe do Executivo, João Goulart, ocupante da Presidência da República em razão da sucessão presidencial prevista na Constituição Federal de 1946, após a renúncia de Jânio Quadros. Houve

a quebra da lógica institucional entre os Poderes da República, ao culminar em um golpe de caráter militar, uma vez que a tensão entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo foi interpretada como indissolúvel.

Contudo, o caminho escolhido para superação da crise institucional, subvertia as conquistas previstas no campo democrático pela Constituição Federal de 1946, uma vez que não contou com a criação de meios institucionais para correção da paralisia entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo. Trouxe a cena, novamente, o militarismo, como poder apto a contornar o cenário de crise institucional da República Brasileira, fazendo ressurgir a figura do Poder Moderador, dessa vez investido ao Exército Brasileiro, em substituição a figura do Imperador, estabelecida na primeira fase da República no país.

O cenário de exceção protagonizado pela ditadura militar brasileira se estendeu por mais de vinte anos, nos quais o poder político foi solapado das mãos de civis. Antes da revogação oficial da Constituição Federal de 1946, Atos institucionais, de caráter extraordinário, foram elaboradas por chefes das Forças Armadas e pelo Presidente da República, solapando os avanços da Constituição de 1946. Barbosa (2012, p. 45) descreve que:

[...] durante o período ditatorial, diversas mudanças nas regras destinadas a reger a reforma constitucional foram realizadas. A convivência entre mecanismos de alteração formal da Constituição (frequentemente utilizados) e atos excepcionais (os chamados atos institucionais) abriu espaço para uma situação na qual a política buscava instrumentalizar o direito, tornando-o integralmente disponível à “vontade revolucionária”.

Em 1967 foi outorgada uma nova carta constitucional e do mesmo modo que a anterior, atos institucionais moldaram seu conteúdo. Guimarães (2020, p. 72) descreve que a Carta Constitucional de 1967 “reforçou a sobreposição do Poder Executivo em detrimento dos Poderes Legislativo e Judiciário, muito embora tenha mantido, ainda que formalmente, as mesmas garantias e direitos individuais da Constituição de 1946”. O autor (2020) descreve que o arcabouço jurídico inaugurado na ditadura militar garantiu ao mandatário do Poder Executivo inúmeras condições na intenção de sobrepor-se aos outros Poderes e instituições, mudando, conforme necessário, regras eleitorais e a engenharia institucional, de modo a garantir a sobrevivência política da ditadura militar.

No espectro das novidades institucionais deste período sombrio da história brasileira, o autoritarismo subverteu a feição democrática e pluralista do campo político, inaugurada pela Constituição de 1946. A eleição do Presidente da República passou a ocorrer de forma indireta, por meio de candidatos indicados pelo Colegiado Eleitoral (art. 76 da Constituição Federal de 1967), que era composto por membros do Congresso Nacional e de Delegados indicados pelas Assembleias Legislativas dos Estados (art. 76, §1º, da Constituição Federal de 1967).

O ato institucional (AI) número 2 extinguiu os partidos políticos em funcionamento (art. 18 do AI2), limitando a criação de novos partidos com base na legislação eleitoral da época, o que culminou no bipartidarismo, entre a ARENA (partido governista) e o MDB (partido de oposição). Concedeu ao Presidente da República o poder de decretar o recesso do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas e das Câmaras de Vereados (art. 31-A do AI2). O ato institucional número 5 decretou o recesso do Congresso Nacional, suspendeu direitos políticos e outras garantias constitucionais dos cidadãos. Entre 1964 a 1969 houve a decretação de 17 atos institucionais, mecanismos utilizados com a finalidade legitimar e legalizar as ações políticas dos militares, que se dotavam de poderes extra-constitucionais para conduzir o processo político a época (Agência Senado, 2023).

Como narrou Abranches (2018, p. 73), em 1º de abril de 1964, consumou-se o golpe que pôs a República Brasileira em recesso forçado:

[...] não se pode considerar republicano um regime autoritário, com vocação totalitária, baseado na repressão, no qual generais se alternaram na Presidência. As eleições para o Legislativo, apesar de ocorrerem, eram confinadas a um sistema bipartidário imposto e artificial. Além disso, os resultados eleitorais eram sistematicamente expurgados dos opositores mais duros, por meio da cassação, no atacado, de mandatos.

A ditadura militar brasileira, que desvirtuou os princípios democráticos e republicanos instituídos pela Constituição de 1946, promovendo um desequilíbrio abismático entre a relação dos Três Poderes da República, ao dotar o Presidente da República de poderes imperiais e solapar as competências do Poder Legislativo e do Poder Judiciário, se estendeu por cerca de 24 anos.

Avritzer (2016, p. 29) descreveu que “o desafio do regime autoritário era ser competitivo e ganhar eleições, o que ocorreu até 1974”, após, quando começou a

ser derrotado nas eleições para o Congresso Nacional, o regime autoritário realizou alterações nas regras eleitorais, a fim de manter a eleição majoritária de apoiadores no Poder Legislativo. Nesse sentido, inaugurou-se uma lógica de funcionamento político que buscava atrair “políticos conhecidos como clientelistas ou fisiológicos para as suas fileiras quanto constituir maioria no Congresso” (Avritzer, 2016, p. 30). Em decorrência da desproporcionalidade das representações estaduais, o aumento de membros do Congresso Nacional e a implementação de critérios políticos na divisão do orçamento federal, criou-se uma “lógica de financiamento do sistema político com recursos públicos que não foi desfeita pela Constituição de 1988” (AVRITZER, 2016, p. 30).

Em 1º de fevereiro de 1987 instalou-se no Congresso Nacional a Constituinte que elaboraria a Carta Constitucional de retomada democrática. Em 5 de outubro de 1988, a Constituição Federal vigente foi promulgada, com a promessa de retomada dos princípios Republicanos e Democráticos. Inaugurando, junto a si, a nova versão do presidencialismo de coalizão. Em razão disso, no próximo subtítulo serão abordados os dispositivos constitucionais que garantiram a configuração do presidencialismo de coalizão na Constituição Federal de 1988.

3.2 O desenho normativo constitucional da configuração do presidencialismo de coalizão no caso brasileiro

A Constituição Federal de 1988 inaugurou um novo cenário no espectro político brasileiro, após o período ditatorial que a precedeu, com a retomada democrática no que toca ao conteúdo material das políticas públicas, bem como com o reforço aos mecanismos institucionais da República, especificamente no que toca a separação dos poderes quanto ao desenvolvimento do poder político, em contraponto ao período ditatorial que concentrou amplos poderes no Presidente da República e minou o desenvolvimento da atividade legislativa pelo Congresso Nacional.

O Brasil, conforme previsão do texto constitucional é um Estado Republicano, de interesses democráticos, em um sistema de governo presidencialista (Brasil, 1988). Streck e Moraes (2014) descrevem que a forma de governo republicana é adotada em contraposição ao absolutismo monárquico, tratando-se de uma forma de governo de aspiração democrática, ao ponto que o

poder político é exercido pelo povo, que representa uma coletividade, e não por um monarca. Nesse sentido, busca-se a participação popular e a limitação do poder por meio de regras fixas e previamente estabelecidas, sendo características de uma República: a temporalidade, uma vez que ao chefe de Governo e/ou de Estado é atribuído um mandato fixo com limitação temporal pré-estabelecida; eletividade, uma vez que o governante passa a ser eleito pelo povo, no exercício de sua soberania; responsabilidade, uma vez que cabe ao governante prestar contas acerca do modo de condução política dos interesses nacionais, havendo uma responsabilidade política do governante (Streck; Morais, 2014).

No regime democrático, segundo Silva (2005), há por meio do sufrágio, a eleição de representantes, garantindo à participação do povo nas decisões políticas do país de forma indireta e representativa, uma vez que, apesar de ser o detentor do poder soberano, não pode administrar diretamente o Estado, conferindo essa função aos candidatos eleitos. Nesse sentido, Habermas (1997, p. 171) buscou justificar a formação do Estado, ao afirmar que ele é “necessário como poder de organização, de sanção e de execução, porque os direitos têm que ser implantados, porque a comunidade de direito necessita de uma jurisdição organizada e de uma força para estabilizar a identidade”, e, também, “porque a formação da vontade política cria programas que têm que ser implementados”.

O poder é fato da vida social e o “Estado, como grupo social máximo e total, tem também o seu poder, que é o poder político ou poder estatal”; a sociedade, em sua composição, “compreende uma multiplicidade de grupos sociais diferenciados e indivíduos, aos quais o poder político tem que coordenar e impor regras e limites” (Silva, 2005, p. 106-107). O poder político se desdobra em três funções essenciais do Estado, que são a legislativa, a executiva e a jurisdicional. Preceitua a Constituição Federal (Brasil, 1988), em seu artigo segundo que são poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, com atribuição para cada órgão de uma função estatal, observando o princípio da separação dos poderes.

A teoria clássica da separação dos poderes estatais (Montesquieu, 1996) consiste em cindir o exercício das funções estatais entre órgãos independentes e autônomos, a fim de evitar a aglomeração de todas as funções estatais em uma única pessoa ou único órgão. Segundo Alexandrino e Paulo (2019, p. 463), se trata de uma “divisão rígida” das funções estatais em órgãos completamente

desvinculados. Hodiernamente, os autores (2019, p. 463) mencionam que a Carta Constitucional adotou uma teoria da “separação de poderes flexível [...] todos os poderes não exercem exclusivamente as funções estatais que lhes seriam típicas, mas também desempenham funções denominadas atípicas, isto é, assemelhadas às funções típicas de outros poderes”.

Merece destaque, nesse sentido os dizeres de Ferrajoli (2008, p. 340) no que diz respeito à separação de poderes “Pienso por tanto que la clásica división de los poderes del siglo XVIII que se remonta a Montesquieu es hoy en día inadecuada para dar cuenta de la complejidad de la esfera pública de las democracias contemporáneas”. Segundo Ferrajoli (2008) a teoria da separação dos poderes clássica não é suficiente para abarcar a complexidade das democracias constitucionais atuais, em razão de que no momento de seu surgimento, as funções do Estado vinculavam-se especialmente a função penal, a manutenção da ordem e a defesa militar exterior, enquanto que na composição dos Estados Constitucionais hodiernos, a atuação dos Poderes deve estar correlacionada com a promoção de direitos sociais, havendo uma complexificação da atuação dos Poderes Estatais, que por vezes demanda uma atuação cooperativa para implementação de direitos sociais e também de fiscalização a fim de que sejam de fato concretizados a realização desses direitos.

Barroso (2023) descreve que uma leitura moderna da separação dos Poderes é essencial no constitucionalismo moderno, uma vez que as funções estatais devem ser partilhadas entre órgãos diversos e do mesmo modo, devem existir mecanismos de controle recíproco entre esses poderes, a fim de proteger os indivíduos contra potenciais abusos de um poder absoluto. Nesse viés, o autor (2023) sustenta que na experiência brasileira a doutrina da separação dos poderes guarda relação com a especialização funcional de cada poder, vinculada a existência de competências típicas, e a necessidade de independência orgânica de cada um dos Poderes frente aos demais, diante dos traços históricos da formação política do país, em que repetidamente algum Poder solapou de modo ilegal a competência de outro, conforme demonstrado anteriormente no texto.

Nesse sentido, Barroso (2023, p. 334) descreve que a independência orgânica no Brasil demanda o cumprimento de três requisitos, a saber, que uma pessoa não poderá ser membro de mais de um Poder ao mesmo tempo; que um Poder não pode destituir os integrantes de outro por força de decisão

exclusivamente política, e por fim, que a cada Poder compete, além de suas funções típicas, outras funções, denominadas de atípicas, na intenção de reforçar a independência frente aos demais Poderes. Como exemplo da promoção de atividade atípica por um dos Poderes do Estado, pode-se destacar a possibilidade de Poder Executivo, por meio do Presidente da República, além de administrar a coisa pública (função típica), legislar privativamente sobre alguns assuntos de importância estatal, editar emendas constitucionais e atuar por meio de medidas provisórias, que possuem força de lei, conforme preceitua a Constituição.

No que concerne ao sistema de governo, que diz respeito à classificação das relações entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo (Streck; Morais, 2014), o Brasil adota o sistema presidencialista, em contraponto ao parlamentarismo¹². No presidencialismo o poder é concentrado na figura única de um presidente, que detém tanto a função de chefe de Estado, como a de chefe de Governo (Victor, 2015). A função de chefe de Estado consiste em dizer que o Presidente da República irá representar o país no cenário internacional, enquanto a função de chefe de Governo consiste em administrar a política interna do país. Há, ainda, a chefia da administração pública, que também será exercida pelo Presidente da República (Alexandrino; Paulo, 2019).

Nos sistemas presidenciais, a eleição do Presidente da República independe da eleição parlamentar, o que significa que sua investidura e permanência no cargo não está estritamente relacionada à confiança do parlamento, pois responde politicamente aos eleitores que o elegeram e não ao parlamento (Victor, 2015). De todo modo, o presidente não possui competência para dissolver o parlamento, em decorrência do princípio da separação dos poderes. Há nos sistemas presidencialistas um considerável aumento do papel político daquele que detém a função executiva; nesse viés, há uma estratégia nominada de *checks and balances*, ou sistema de freios e contrapesos a fim de equilibrar as funções estatais e garantir a convivência harmônica entre os poderes do Estado (Streck; Morais, 2014).

¹² O sistema de governo que se contrapõe ao presidencialismo é denominado parlamentarismo, em que há uma dualidade entre “chefia de governo e chefia de Estado, detendo este – monarca ou presidente da república – a representação do Estado e aquele – Primeiro Ministro ou Chanceler – o comando das decisões políticas ou a função executiva” (Streck; Morais, 2014). Nesse sentido, no parlamentarismo há um controle recíproco entre as funções executiva e legislativa, ao ponto que o chefe de governo, que detém função executiva e a quem se atribui a responsabilização política, está submetido à aprovação dos que detém a função legislativa, por meio de voto de confiança ou desconfiança, não havendo imposição de um mandato fixo ao chefe de governo, como no presidencialismo (Streck; Morais, 2014).

Dentro deste tema – das funções do Estado e do sistema de freios e contrapesos –, também não se pode deixar de referir a transformação que vem ocorrendo no formato da relação entre os três Poderes, que foi impulsionada, no mundo todo, especialmente pelo segundo pós-guerra, alcançando repercussão, no Brasil, após a promulgação da Constituição de 1988. Evidentemente, a dinâmica de articulação entre os Poderes do Estado passou por mudanças que vêm se desenvolvendo gradualmente; contudo, foi com a noção de Estado Democrático de Direito e de Constituições substanciais (materialmente vinculantes), inauguradas com o novo constitucionalismo (pós-bélico), que, fundamentalmente, passou-se a configurar um modo diferenciado de se pensar a separação dos Poderes. Isso porque, a partir deste Constitucionalismo Contemporâneo, a pauta de atuação dos Poderes passou a ser a concretização dos direitos fundamentais (STRECK, MORAIS, 2014, p. 176)

O sistema de governo presidencialista é reconhecido na doutrina como um sistema potencializador de crise de governança. Nesse sentido, Przeworski (2020, p. 61) descreve que “a fraqueza das democracias presidenciais é evidente”, uma vez que as democracias presidenciais não contam com mecanismos institucionais para lidar com chefes de executivo que não consigam produzir bons resultados; diferentemente do sistema parlamentarista, em que há um mecanismo para alterar governos que não conseguem lidar com crises, a partir da moção de censura. Cabe destacar que o sistema presidencialista tem uma visão diferenciada para lidar com eventuais crises no que toca a concretização de direitos fundamentais. Acaso o Presidente da República venha a desempenhar um governo ruim, tomando medidas impopulares, uma vez que o Presidente da República é eleito pelo voto popular, sendo-lhe atribuído um mandato fixo, só existem, no caso brasileiro, dois modos de mudar o governo: a partir de nova eleição ao final do mandato ou por meio de *impeachment*, em caso de cometimento de crime de responsabilidade; do contrário, não há como derrubar um presidente por meios institucionais, mesmo que esse perca apoio popular ou político, havendo um potencial de maior conflito entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo (Schier, 2017).

Observa-se que no sistema presidencialista, a estabilidade política não é pressuposto para o exercício do poder político, diferentemente do sistema parlamentarista, em que o Chefe do Poder Executivo desempenha suas funções em um quadro que a governabilidade é praticamente pressuposta, pois do contrário haveria dissolução do gabinete (Schier, 2017). No sistema presidencialista, a estabilidade política depende de fatores diversos, a saber: a) o Presidente da República ser eleito por um partido político que possua maioria no parlamento, por si

próprio ou por meio da composição de coalizões; b) a capacidade de desempenho do governo na área social, política e econômica; c) o prestígio pessoal do presidente (Schier, 2017).

O sistema de governo presidencialista brasileiro possui uma definição especializada quanto ao seu modo de comportamento, visto que há uma relação de dependência entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo no país, denominada por Abranches (1988, p. 21-22) como “presidencialismo de coalizão”. A expressão expõe a necessidade que o Presidente da República, eleito por um partido que não detém maioria no Poder Legislativo, tem em promover negociações, buscando firmar acordos com os partidos políticos com maior representatividade no Congresso Nacional, para obter apoio parlamentar a fim de implementar suas políticas de governo, que devem estar materialmente vinculadas a concretização dos direitos fundamentais.

Não é surpresa que no impasse entre parlamentaristas e presidencialistas a solução de compromisso convergisse para o presidencialismo de coalizão. Não como escolha preferencial, mais por rejeição recíproca às alternativas. Nas circunstâncias brasileiras, a escolha pelo presidencialismo multipartidário se materializa no presidencialismo de coalizão. Não necessariamente na cooptação ou no toma-lá-dá-cá, métodos clientelistas de formação de coalizões. Mas no governo necessariamente de coalizão, a qual, em princípio, pode ser formada com base em projetos e valores (ABRANCHES, 2018, p. 76).

Cheibub, Przeworski e Saiegh (2002) descrevem que coalizões não são excepcionais em sistemas presidencialistas, uma vez que Legislativos com grande grau de fragmentação favorecem a existência de coalizões em qualquer sistema, seja presidencialista, seja parlamentarista. Para Abranches (1988), esse cenário decorre em razão das características institucionais da democracia brasileira. O autor (2018, p. 75) descreve que “o presidencialismo de coalizão não foi uma invenção da Constituinte de 1988. A Constituinte gerou o que se poderia qualificar de ‘versão reformada’ desse modelo”. Isso porque, a Constituição de 1946 já previa o funcionamento das instituições de modo que se tornava necessária a negociação da agenda política entre o Presidente da República e o Congresso Nacional, por meio da formação de uma coalizão multipartidária de apoio aos projetos legislativos do Poder Executivo. Entretanto, naquele cenário, predominava o Poder do Congresso Nacional no que toca a condução da agenda legislativa (Abranches, 2018, p. 76).

Com a Constituição Federal de 1988, as configurações do processo legislativo se alteraram, de modo a concentrar amplos poderes legislativos no chefe do Poder Executivo, herança herdada do período ditatorial, que demanda negociar o andamento da agenda legislativa com um Congresso Nacional mais fragmentado e heterogêneo, a quem foi atribuída à condução do processo legislativo. Embora o Poder Executivo concentre uma gama de capacidades no que toca a iniciativa do processo legislativo, Abranches (2018, p. 75) aponta que o Poder Legislativo também foi dotado de novas capacidades, especialmente no que toca a condução do processo legislativo:

No Legislativo, a Constituição concentrou o controle do processo legislativo na presidência da Câmara e do Senado e nas lideranças partidárias. Esse poder dos líderes de partido e legado da experiência da própria Constituinte. O regimento da Câmara institucionalizou o colégio de líderes, formado pelo presidente da Câmara e pelos líderes dos partidos, blocos parlamentares, da maioria e da minoria. Ele deve ser ouvido, segundo o regimento, em praticamente todas as decisões de organização dos trabalhos legislativos, entre elas a fixação do número de deputados por partido ou bloco nas poderosas comissões permanentes, a composição de comissões especiais, a organização da agenda com a previsão das proposições a serem apreciadas no mês subsequente. Além disso, tem a faculdade de propor a convocação de sessões extraordinárias, requerer a prorrogação do prazo da sessão legislativa ou da ordem do dia, a convocação de sessão secreta e preferência para exame de matérias na ordem do dia. Talvez o recurso mais eficaz e relevante do colegiado para manejar a agenda legislativa seja o de requerer urgência para as matérias. Assim, ele pode desobstruir a pauta e acelerar a tramitação de medidas que foram objeto de negociação com o presidente da República. Tal feixe de atribuições confere ao colégio de líderes poder de controle sobre a agenda e o processo legislativo. O Senado não adotou um colegiado desse tipo, mas fortaleceu muito a presidência e os líderes. A concentração de poderes fez bastante diferença em relação à Segunda República, quando os líderes tinham papel menor e os parlamentares podiam exercer expressiva liderança individual.

O autor permite compreender que a Constituição Federal reequilibrou as forças entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, tornando a relação de ambos estritamente conectada para o desenvolvimento de ações políticas que visam atender aos direitos e garantias fundamentais fixadas na carta constitucional, bem como reforçou a importância dos partidos políticos para o desenvolvimento do poder no país. Ao Poder Executivo, atribuiu a iniciativa de legislar sobre as matérias de maior relevância nacional, enquanto ao Poder Legislativo garantiu a capacidade de conduzir o processo legislativo.

Nesse sentido, o próprio texto constitucional sustentou a opção para que o presidencialismo de coalizão se desenvolvesse. Schier (2017, p. 92) descreveu que

os elementos institucionais que conduzem ao presidencialismo de coalizão são “(i) a adoção de um modelo de presidencialismo imperial, (ii) o sistema eleitoral proporcional com lista aberta para o parlamento, (iii) o multipartidarismo e (iv) o federalismo”.

No que diz respeito à primeira característica institucional indicada, referente a um modelo de presidencialismo imperial ou hiperpresidencialismo (NINO, 1992), tal afirmação decorre do fato de a Carta Política de 1988 concentra no Poder Executivo uma gama de poderes, especialmente no que tange a definição da agenda política, ou seja, no fato de que o Presidente da República mantém dominância sobre os assuntos discutidos no Congresso Nacional (Schier, 2017), bem como promove a nomeação de cargos políticos para composição do gabinete de apoio presidencial, uma vez que controla todas as pastas ministeriais e as políticas são estabelecidas a partir do interesse presidencial (Cheibub; Przeworski; Saiegh, 2002).

Essa situação pode ser identificada a partir das disposições do art. 61, § 1º, da Constituição Federal, que define matérias que são de iniciativa legislativa privativa do Presidente da República, bem como do art. 62 da Carta Constitucional que atribui ao chefe do Poder Executivo federal a possibilidade de legislar por meio de medidas provisórias com força de lei, em caso de urgência e relevância (Brasil, 1988). Ainda, o artigo 165 da Constituição Federal de 1988, define ser de iniciativa do Poder Executivo as leis que estabelecerão sobre o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais (Brasil, 1988). Nesse sentido, há um Executivo em que há uma grande concentração de poderes, visto que compete ao Presidente legislar sobre “as principais áreas de política: tributação, orçamento e fixação dos quadros do funcionalismo” (Limongi, 2006, p. 27).

Nesse contexto, o Presidente da República, dotado de ampla capacidade legislativa, necessita obter o apoio parlamentar de forma majoritária para levar adiante a votação de sua agenda¹³ no curso do processo legislativo. Segundo Abranches (2018, p. 75):

O Executivo, na versão de 1988 do presidencialismo de coalizão, passou a ter a iniciativa exclusiva de propor projetos de lei orçamentária e sobre

¹³ O poder de agenda se traduz no fato de que a maioria detém poder sobre os meios institucionais para aprovar as medidas de sua preferência, a fim de alterar o status quo, superando os obstáculos postos pela minoria (Limongi; Figueiredo, 2009).

matéria tributária. Tal poder foi turbinado pela faculdade de legislar por medida provisória, a sucessora do famigerado decreto-lei dos militares, e de pedir urgência para projetos de lei em votação. Incorporou elementos centralizadores oriundos do regime militar e alterou em aspectos fundamentais o equilíbrio de forças entre o Executivo e Legislativo, em favor da Presidência da República.

O Poder Legislativo brasileiro é bicameral, composto pelo Senado Federal e pela Câmara dos Deputados, conforme previsão do artigo 44 da Constituição Federal (Brasil, 1988). O artigo 48 da Carta Constitucional define as atribuições do Congresso Nacional, que se relacionam com a disposição sobre todas as matérias de competência da União (Brasil, 1988). O artigo 49 da Carta Constitucional define sobre a competência exclusiva do Congresso Nacional (Brasil, 1988). Já o artigo 51 do texto constitucional versa sobre as competências privativas da Câmara dos Deputados, enquanto o artigo 52 do dispositivo define as competências privativas do Senado Federal (Brasil, 1988). A Câmara dos Deputados é composta por 513 deputados e o Senado Federal por 81 senadores. O Senado Federal cuida dos interesses de cada Estado, possuindo composição paritária de 3 senadores por cada Estado e sendo eleito pelo voto majoritário.

A segunda característica institucional que culmina no presidencialismo de coalizão advém da previsão do artigo 45 da Carta Constitucional de 1988 e envolve a forma de eleição no que diz respeito à composição da Câmara dos Deputados, que ocorre por meio de sistema eleitoral proporcional de lista aberta (Brasil, 1988).

O Presidente da República será eleito, conforme previsão do artigo 77, parágrafo segundo, da Constituição Federal de 1988, pelo sistema majoritário¹⁴ de votos (Brasil, 1988), o que significa que o candidato que obtiver maioria absoluta dos votos será eleito para o cargo (Silva, 2005). Nesse sentido, a base do eleitorado presidencial possui caráter nacional (Abranches, 2018).

Já a eleição para deputado federal se dará pelo sistema proporcional de lista aberta, trazendo ao eleitorado do Poder Legislativo uma base de interesse local (Schier, 2017). No que diz respeito à eleição de representantes do Poder Legislativo em âmbito federal, Schier (2017, p. 99) descreve que se adota um sistema “duplamente proporcional”:

Em primeiro lugar, como o Brasil é uma federação, tem-se uma proporcionalidade federativa. Isso significa dizer que cada Estado-Membro

¹⁴ Esse sistema se aplica também para a eleição de governadores, prefeitos e senadores.

elege para o Congresso Nacional um número de deputados federais proporcional ao tamanho de sua população. [...] Outro aspecto da proporcionalidade eleitoral é a partidária. Como se afirmou as eleições ocorrem simultaneamente em todo o país – e neste aspecto ela é nacional – mas a base de votação é local e o cômputo do voto também é local. Neste sítio local é que ocorre a distribuição da proporcionalidade partidária. O sistema eleitoral é o proporcional com lista aberta. Cada partido político, a partir de suas convenções define nos Estados-Membros a sua lista de candidatos. Os eleitores são livres para escolher qualquer candidato de qualquer partido. O voto, uma vez manifestado, é computado duplamente: primeiro servirá para formar o coeficiente eleitoral dos partidos e, após, servirá para definir quais candidatos serão eleitos por cada partido político.

Segundo Bonavides (2001, p. 250), “o sistema proporcional permite de modo adequado à representação dos grupos de interesse e oferece então um quadro político mais autêntico e compatível talvez com a realidade contida no pluralismo democrático”. A intenção da adoção do referido modelo é garantir representação ao pluralismo de ideias existentes na sociedade brasileira (Mezzaroba, 2004), possibilitando a eleição, também, de representantes minoritários. Assim, o Estado Democrático de Direito precisa abarcar a pluralidade de opinião que permeia uma sociedade, fornecer meios que garantam a representação de todas as instituições e suas nuances de diversidade. Nesse sentido, Schier (2017, p. 101) afirma que “o sistema eleitoral brasileiro combina, institucionalmente, elementos que asseguram uma proporcionalidade federativa e uma proporcionalidade partidária”.

Essas heterogeneidades da formação do eleitorado e dos interesses que permeiam a esfera pública encontram justificativa em outra característica institucional da qual decorre o presidencialismo de coalizão, relacionando-se com a forma de Estado Federativa assumida desde 1891, na Primeira Constituição da República Brasileira (Agência Senado, 2023). A Constituição Federal de 1988 expõe em seu artigo primeiro que “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito”, bem como reforça em seu artigo 60, parágrafo quarto, a federação como cláusula pétrea da República brasileira, dispondo que não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir a forma federativa do Estado (Brasil, 1988).

Abranches (2018, p. 21) aponta que o federalismo se tornou um dos traços mais permanentes da história brasileira, coadunando em consequências políticas e institucionais importantes, diante da amplitude do território nacional e suas diferenciações regionais. Assim, sustenta o autor (2018, p. 21) que “somos uma

sociedade heterogênea, e isso estimula a emergência do multipartidarismo. O federalismo criou as condições para a formação de grupos políticos competindo pelo controle da política estadual. Esses grupos passaram a ter poder e influência decisiva no plano nacional”. Em sentido semelhante, Schier (2017, p. 104) narrou que “a fragmentação é ainda agravada não apenas por decorrência dos aspectos sociais”, mas em razão de que 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”.

Assim, chega-se à abordagem do último elemento institucional que conduz ao presidencialismo de coalizão, o multipartidarismo. Cabe destacar que a Constituição Federal, em seu artigo 1º, elencou em suas disposições iniciais os fundamentos do Estado, dentre eles, destaca-se o fundamento do pluralismo político (art. 1º, inciso V, da Constituição Federal de 1988). Sobre este fundamento, Alexandrino e Paulo (2019, p. 93) despontam que “nossa sociedade deve reconhecer e garantir a inclusão, nos processos de formação da vontade geral, das diversas correntes de pensamento e grupos representantes de interesses existentes no seio do corpo comunitário”.

Dessa forma, o agrupamento de afinidades ideológicas se dará, entre outras formas de organização da sociedade civil, por meio dos partidos políticos no contexto eleitoral. O fundamento do pluralismo político oportuniza a criação de tantos partidos quantos forem necessários para que o povo sinta-se representado, desde que “resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana” (Brasil, 1988), conforme determinou o artigo 17 da Constituição Federal. Nesse contexto, há no Brasil 30 (trinta) partidos registrados no Tribunal Superior Eleitoral (TSE, 2023).

Schier (2017, p. 104) descreve que teoricamente o multipartidarismo traz como vantagem o pluralismo, em um sentido que “a ampliação no universo de escolhas de projetos políticos pelos cidadãos e mais opções no momento da votação, com conseguinte ampliação da agenda, impedindo-se assim a concentração do poder político”. Por outro lado, a fragmentação da representação parlamentar demonstrou-se inevitável.

Para Nicolau (2017, p. 73) “em decorrência da alta fragmentação partidária, todos os presidentes do atual ciclo democrático tiveram de fazer amplas coalizões no Legislativo para governar”. Nesse contexto, ao assumir a chefia do Poder

Executivo, o Presidente da República poderá ter um impasse no momento de exercer a governabilidade, frente à representação multipartidária no Congresso Nacional (VIEIRA, 2018). Diz-se isso, pois, em que pese haja independência entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, o presidente da República “para enfrentar a sua agenda de problemas, [...] tem que governar com uma coalizão multipartidária” (ABRANCHES, 2001, p. 12).

Dessa forma, para sanar os conflitos de uma sociedade complexa e multicultural, fez-se necessário encontrar um ponto em comum entre os interesses do Presidente da República e dos Congressistas, para execução do projeto de governo presidencial, bem como dos interesses populares representados pelos parlamentares. No ponto, diante das características institucionais definidas na Constituição Federal de 1988, o presidencialismo de coalizão tornou-se a opção mais viável para o exercício do poder político no Brasil.

A expressão, como visto, expõe a necessidade que o Presidente da República, uma vez que é eleito por um partido político que não detém maioria no Poder Legislativo, tem em promover negociações, buscando firmar acordos com os partidos políticos com maior representatividade no Congresso Nacional, para obter apoio parlamentar para implementar suas políticas de governo. Nas palavras de Cyrino (2016, p. 65), o sucesso da governabilidade do Presidente consiste na “construção de alianças no Congresso Nacional. Coalizões que sejam aptas a criar a base de sustentação necessária para aprovação de leis, medidas provisórias e emendas constitucionais que façam parte de seu projeto de governo”.

Dessa forma, a atuação do Presidente está correlacionada a conquista do apoio parlamentar majoritário para aprovar suas políticas públicas, enquanto os parlamentares necessitam que o Executivo aprove e direcione a utilização de verbas públicas para atender as exigências do seu eleitorado. A fim de esclarecer essa relação de negociação entre os poderes estatais, Abranches (2018, p. 14) afirma:

O fato do nosso presidencialismo ser de coalizão nasce da nossa diversidade social, das disparidades regionais e das assimetrias do nosso federalismo, que são mais bem acomodadas pelo multipartidarismo proporcional. O presidente é, ao mesmo tempo, meio de campo e atacante. Ele precisa organizar as jogadas, a partir do meio de campo. Isso, no jogo político, significa organizar a coalizão majoritária pelo centro para poder governar. Ele forma e articula a coalizão. Mas, uma vez obtido esse apoio político, precisa manter a ofensiva e mostrar quem é o capitão do time. Comando e iniciativa. Isso é coisa de presidente. É o que requer o presidencialismo. Ao mesmo tempo, precisa ter flexibilidade e habilidade

para negociar com o Congresso, encontrar o ponto de entendimento comum em cada matéria. Coisa de político. É o que requer a coalizão.

Nesse íterim, é possível compreender que o Presidente da República precisará manter um diálogo constante com os representantes eleitos das casas legislativas. Isso porque, diante do pluralismo de ideais que culmina na diversidade partidária dos deputados e senadores eleitos, o Presidente necessitará identificar um ponto de interesse comum entre seu projeto de gestão e os interesses dos parlamentares, a fim de que possua sustentação no Congresso Nacional para exercer sua governabilidade.

Abranches (2018, p. 77) descreve que a coalizão “é uma espécie de acordo prévio”, por meio da qual os partidos políticos propõem-se a cancelar os projetos do Poder Executivo, a depender das condições, as quais são negociadas no momento de discussão sobre cada proposta presidencial. Para Abranches (1988, p. 27-28), a formação das coalizões perpassa por três momentos: a) formação da aliança eleitoral, em que há negociação sobre “diretrizes programáticas mínimas, usualmente amplas e pouco específicas, e de princípios a serem obedecidos na formação do governo, após a vitória eleitoral”; b) a constituição governista, momento em que ocorre “a disputa por cargos e compromissos relativos a um programa mínimo de governo, ainda bastante genérico”; c) conversão da aliança em coalizão efetivamente governante, momento em que se destaca a problemática envolta da formulação da agenda governista, bem como o cálculo de sua autoridade e legitimidade frente às bases e, ainda, sua credibilidade diante da opinião pública, ou seja, neste momento alguns sacrifícios entre os envolvidos na negociação são feitos, a fim de resguardar o interesse coletivo e garantir a estabilidade da coalizão e o sucesso da implementação da agenda de governo.

Sobre o manejo das coalizões Avritzer (2016, p. 10), que descreve que “essa negociação tem como moeda de troca recursos públicos alocados no orçamento da União ou cargos distribuídos nos ministérios”. No que diz respeito à alocação de recursos públicos, os parlamentares estão interessados nas emendas parlamentares como moeda de troca de apoio ao governo presidencial. Segundo Abranches (2018, p. 79) “sem a ação federal em seu favor nos estados e municípios, sempre carentes de recursos federais, o parlamentar perde as condições de elegibilidade”. Nesse sentido, o parlamentar, que também foi eleito com promessas de conquistas em seu

mandato, sejam elas de interesse local ou de interesse de determinado grupo específico, precisa aliar seus objetivos com o interesse do Poder Executivo, a fim de que ambos obtenham sucesso no desenvolvimento de seu projeto político.

Outra forma de negociação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo diz respeito ao preenchimento dos Ministérios Presidenciais. Dispõe Alexandrino e Paulo (2019, p. 670) que “os Ministros de Estado são meros auxiliares do Presidente da República, por ele escolhidos livremente e demissíveis (exoneráveis) ad nutum, isto é, sem necessidade de qualquer motivação”. A Constituição Federal traz em seu artigo 87 um rol exemplificativo das atribuições dos Ministros de Estado, que se demonstram de auxílio ao presidente para o desenvolvimento de seu projeto político (Brasil, 1988). Para Abranches (2018, p. 88):

Como os ministérios têm papel relevante na indicação das prioridades de gasto, os cargos de primeiro, segundo e terceiro escalão se tornam, junto com as verbas orçamentárias, recursos de barganha na formação e no manejo das coalizões. Esse Executivo poderoso, transformado em poder concedente no plano fiscal, negocia com um Congresso demandante, cujo objetivo central é obter a liberação de recursos para suas bases eleitorais.

Assim, evidencia-se que o sucesso presidencial dependerá da capacidade de articulação do Presidente da República para com os detentores dos mandatos eletivos do Poder Legislativo e os interesses que permeiam a negociação. A composição governamental e o orçamento público disponível serão a moeda de negociação entre os Poderes para composição de um projeto de governo. No entanto, desse arranjo institucional para o desenvolvimento da política nacional, surgem críticas quanto aos seus possíveis prejuízos. No próximo subtítulo, será desenvolvida uma análise crítica acerca do modo de formação de coalizões a fim de garantir a estabilidade do presidencialismo de coalizão desenvolvido no Brasil.

3.3 A garantia da governabilidade no presidencialismo de coalizão pós Constituição de 1988: uma abordagem crítica

A compreensão do arranjo institucional posto pela Constituição Federal, que culmina na terminologia do presidencialismo de coalizão é importante para que se chegue a um ponto específico, no que toca ao papel que os Poderes representam no Constitucionalismo Contemporâneo, que se volta à produção de resultados a fim

de garantir os direitos fundamentais. A forma de implementação desses direitos perpassa pelo conceito de governabilidade¹⁵, que está estritamente relacionado à forma de relacionamento entre os Poderes. A questão fundamental envolta a discussão sobre o presidencialismo de coalizão se relaciona com o modo de garantir a governabilidade do Poder Executivo perante o Poder Legislativo.

Ferreira Filho (1993) descreve que a governabilidade expressa a possibilidade que determinado Estado possui em alcançar objetivos próprios em um quadro social, econômico e político específico, o que se traduz na capacidade que o governante eleito possui para conduzir a máquina estatal e também a sociedade, a fim de efetivar os objetivos propostos, que devem estar alinhados a uma conjuntura real. Destaca que a governabilidade é uma equação de múltiplas variáveis, uma vez que depende de condições políticas, econômicas e sociais em determinado momento fático, bem como a capacidade da máquina estatal em produzir os objetivos almejados, o que se relaciona com os recursos disponíveis e também o estilo de quem governa.

Ainda, Ferreira Filho¹⁶ (1994, p. 219) descreve que existem três causas gerais que podem gerar a ingovernabilidade: a) a primeira delas está relacionada ao fato de que os Estados contemporâneos sofrem com a falta de recursos suficientes para realizar tudo aquilo que assumem como possível, ao que chama de crise fiscal ou crise de sobrecarga; b) esta crise se agravaria pela inaptidão da organização governamental a fim de dar conta dessas tarefas, o que nominou de crise político-institucional; c) e relacionada a esta estaria a crise do modelo político, a saber, democrático-representativo; do somatório dessas crises, pode-se gerar uma quarta situação, entendida como crise de legitimidade.

A configuração institucional que leva ao presidencialismo de coalizão, amparada nos dispositivos da carta constitucional de 1988, torna a instabilidade uma ameaça latente ao sistema político brasileiro (Alves; Paiva, 2017). Nesse sentido, Schier (2017) descreve que a conexão de todas as peças institucionais que levam

¹⁵ “Registra-se hoje um intenso debate sobre o problema da governabilidade. Isto não é, porém, uma preocupação apenas brasileira: fora daqui também se discute a ingovernabilidade do Estado contemporâneo. Vários pensadores de renome como Habermas, Huntington e Baldassarre já dedicaram páginas importantes sobre o tema bem antes vir ele a ser discutido em face do quadro brasileiro” (FERREIRA FILHO, 1994, p. 219).

¹⁶ O autor sustenta a inauguração da Constituição Federal de 1988 não foi suficiente para impedir o agravamento da crise de governabilidade, que se agrava diante das demais crises (fiscal/de sobrecarga; político/institucional; político/democrática/representativa; legitimidade)

ao presidencialismo de coalizão gera a construção de um quadro bastante pessimista.

O Brasil possui uma sociedade plural, desigual, complexa e fragmentada; adota um sistema eleitoral multipartidário que não consegue garantir maioria para nenhuma agremiação política; não bastasse a complexidade social, o sistema eleitoral federativo impõe o atendimento de demandas locais muito diversificadas, em decorrência das características específicas de cada Estado da Federação, em detrimento do reconhecimento de interesses mais gerais ou nacionais; a situação que se complexifica ainda mais diante de que o Presidente da República dotado de poderes imperiais precisa administrar, definir e implementar políticas públicas, por outro lado, não encontra sustentação política no Congresso Nacional, uma vez que assim como outras democracias multipartidárias, nenhum partido político alcança mais de 20% de cadeiras no parlamento, não constituindo maioria, ou seja, base de apoio automaticamente. Assim, teoricamente, o quadro de ingovernabilidade parece fático (Schier, 2016).

Evidente que existem democracias consolidadas em sociedades heterogêneas, conflitivas, multipartidárias e com elevada fragmentação partidária, mas geralmente se encontram em sistemas parlamentaristas em que há a imposição de formação de coalizões prévias à nomeação e formação de governo e nos momentos de crise pode-se desfazer o gabinete, o que diminui o impacto de parte da combinação dos elementos institucionais (Schier, 2017).

A questão no caso brasileiro é que durante os trabalhos constituintes reconheceu-se a importância de estabelecer boas opções institucionais para fins de garantir a estabilidade política. Nesse sentido, Limongi (2008, p. 1) descreve que a forma de governo que seria adotada ocupava espaço central no debate, uma vez que era vista como “princípio do qual tudo o mais dependeria, da retomada do crescimento econômico à justiça social, passando, é claro, pela estabilidade política”. Travou-se amplo debate acerca de qual sistema deveria ser adotado entre o presidencialismo e o parlamentarismo, mas ambos os campos “defendiam que era necessário dotar o Poder Executivo dos meios necessários para produzir decisões e que, a condição *sine qua non* para tanto era a ‘modernização’ do Poder Legislativo, evitando que este viesse a se tornar um obstáculo ao funcionamento regular do governo” (Limongi, 2006, p. 2).

A carta constitucional de 1988 foi escrita sob a concordância de que o sucesso da democracia dependia especialmente da capacidade do governo em dar rápidas e efetivas respostas às demandas postas pelas sociedades modernas e complexas; assim, entendia-se que o processo decisório precisava ser dotado de eficiência, uma vez que protelar decisões seria um modo de alimentar crises. Para isso, entendia-se necessário superar o conservadorismo e a morosidade do Poder Legislativo e assim, a opção por fortalecer o Poder Executivo e dotá-lo de modos de superar divergências ante ao Legislativo (Limongi, 2008).

Em decorrência disso, o texto constitucional de 1988 buscou modernizar e agilizar procedimentos do Poder Legislativo, “descentralizando os trabalhos em comissões, possibilitando a criação de comissão terminativas que aprovam leis sob delegação *interna corporis*, conferindo, por um lado, maior pulverização e agilidade”, mas por outro “centralizando o papel e atividade dessas comissões nas lideranças partidárias” (Schier, 2017, p. 109). Foram adotadas medidas institucionais para retirar o poder de agenda de deputados ou grupos isolados no parlamento, na intenção de retirar a capacidade de influencia desses agentes de modo individual, transferindo-as ao Presidente da República (Schier, 2017).

Há uma dupla lógica por trás desta opção institucional: (1) 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 de representatividade típica dos sistemas proporcionais); ademais, (ii) o aumento do poder de agenda confere ao presidente da república condições ótimas para congregar em torno de si e sob sua liderança a maioria de que necessita para governar (Schier, 2017, p. 110).

Nesse viés, pode-se sustentar que o arranjo institucional impõe ao Presidente da República governar sob coalizões, não se tratando de uma opção de determinado governo, mas uma condição para estabilidade política e para a governabilidade; a legislação eleitoral de igual modo fomenta a lógica de coalizão, o que acarreta em um quadro onde os partidos políticos possuem estatutos e programas muito próximos, vez que radicalizações dificultariam a formação de coalizões (Schier, 2017). Nesse sentido, Nicolau (2017, p. 92) descreve que “as diferenças programáticas dos partidos brasileiros poderiam ser traduzidas em um número menor de legendas – digamos, dez partidos”.

Assim, o arranjo institucional garante que o funcionamento das relações entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo ocorra pelo modo de formação de coalizões, controladas pelo primeiro e seguidas pelo segundo em decorrência dos mecanismos que incentivam a disciplina partidária que são postos na legislação (Schier, 2017, p. 118):

A disciplina partidária, portanto, exigida pela coalizão, é obtido através de diversos institutos: (i) centralização dos trabalhos legislativos, (ii) a voto de lideranças, (iii) o fenômeno da transferência de votos, anteriormente explicado, que torna os deputados eleitos com poucos votos, através da transferência, cativos dos líderes mais votados, (iv) regras específicas de fidelidade partidária, (v) vitória do entendimento de que a vaga no parlamento é do partido e não do deputado, (vi) poder regimental da liderança para indicar os membros das comissões, (vii) regulamento do uso do poder da palavra (que não é franqueada a todos os parlamentares), (viii) disciplina do colégio de líderes, (ix) minimização do poder das comissões (onde pode existir focos de indisciplina) através do pedido de urgência e de urgência urgentíssima (que retiram as matérias das comissões, consequentemente retirando o poder de deputados isolados apresentarem emendas, e submetem o projeto de lei diretamente ao plenário, sob o comando e vigilância dos líderes), (x) possibilidade de negativa de acesso à lista eleitoral para concorrer no pleito (na fase das convenções partidárias), (xi) não repasse de verbas do fundo partidário para as campanhas individuais de rebeldes, (xii) controle do acesso à patronagem e, por tudo isso em conjunto, (xiii) baixa autonomia do parlamento na propositura de políticas públicas (que é suficiente para tornar os parlamentares disciplinados e incentivá-los a ingressar na coalizão, pois do contrário não obterão recursos e sucesso).

Esses argumentos levariam a desestimular a crítica advinda do senso comum de que os parlamentares atuam exclusivamente a partir da defesa de interesses particularistas, visto que a grande força atribuída ao Presidente da República no controle da agenda e a força atribuída na legislação aos partidos políticos e lideranças em relação aos candidatos individuais, desestimulariam essa atuação individualizada (Schier, 2017, p. 119).

É a interpretação que se denota dos estudos realizados por Santos (2002a), que descreve como houve uma transposição da Constituição de 1946 à Constituição de 1988, no que toca a atuação parlamentar, uma vez que com a alteração da capacidade alocativa de recursos do orçamento para o Presidente da República, houve mutação de um sistema de presidencialismo faccional para um presidencialismo de coalizão, visto que se deu a racionalização do comportamento legislativo, havendo “um padrão mais consistente de comportamento partidário”. Nesse sentido, a literatura disponível leva a compreender que o incentivo

institucional mais importante para a manutenção da fidelidade partidária e a vinculação à coalizão seria o sistema de distribuição de recursos orçamentários pelo Presidente da República (Schier, 2017).

Há estudos que sustentam que o comportamento estratégico do Presidente da República no que toca à disciplina orçamentária decorre da liberação de emendas individuais aos parlamentares, e que isso acarretaria em um custo baixo para a manutenção da governabilidade, uma vez que representa parcela relativamente pequena do orçamento público (Pereira; Mueller, 2002). Nesse sentido, no ano de 2015 o orçamento anual previu a liberação de 10 bilhões de reais para a liberação de emendas individuais, o que corresponderia pouco mais de 1% do orçamento público (Schier, 2017).

No decorrer dos anos da Terceira República, o sistema do presidencialismo de coalizão tem se mantido estável e, até então, não gerou paralisia entre os Poderes em razão da negociação que permeia a governabilidade entre Presidente da República e o Congresso Nacional. Os autores Limongi e Figueiredo (2017) são os maiores defensores dessa ideia. Seus estudos demonstram que o Poder Executivo “é o principal legislador de jure e de facto do país” (2017, p. 87), uma vez que “o sistema político brasileiro produz decisões, e a origem destas tende a ser o Executivo”.

Já o Poder Legislativo, não é inerte ao sistema, a sua forma de atuação se dá por meio de emendas aos projetos apresentados pelo Executivo, e estas não possuem o intuito desvirtuar as propostas do Presidente da República e, sim, de complementar e aperfeiçoar as ideias apresentadas (Limongi; Figueiredo, 2017). Assim, apesar das críticas negativas que assolam o sistema de desenvolvimento da política brasileira, ele tem se demonstrado estável, tanto que os presidentes eleitos conseguem realizar, ainda que em parte, seus projetos políticos.

Abranches (2018, p. 343-344) promoveu uma retomada histórica dos feitos realizados nos últimos governos sob influência do presidencialismo de coalizão, após a promulgação da Constituição Federal de 1988:

Os que defendem o presidencialismo de coalizão têm razão em afirmar que sim, ele permite ao presidente aprovar as medidas que considera essenciais. Collor, mesmo sem uma coalizão funcional, aprovou seu brutal programa de estabilização, promoveu a abertura da economia brasileira, aprovou o programa de privatização, fechou uma série de autarquias que não passavam de encaves de oligarquias empresariais e políticas no

aparelho de Estado. Propôs e aprovou a Lei Rouanet de incentivo à cultura. Itamar Franco aprovou todas as proposições relativas ao Plano Real, a emenda constitucional que criou o antecessor do DRU, o Fundo Social de Emergência, uma medida de ajuste fiscal. Fernando Henrique alterou radicalmente o capítulo econômico da Constituição, abrindo caminho para o aprofundamento da privatização. Privatizou a mineração, a siderurgia, parte da energia e telecomunicações. Eliminou monopólios e entraves à navegação de cabotagem. Criou agências regulatórias. Aprovou a Lei de Responsabilidade Fiscal. Lula aprovou a reforma da Previdência do setor público. Conseguiu prorrogar a CPMF e a DRU. Aprovou mudanças na legislação trabalhista, flexibilizando a CLT para criar o programa Primeiro Emprego e permitindo a contratação de pessoas jurídicas. Aprovou a Lei Geral da Micro e Pequena Empresa e a Lei de Falência. Fez o extraordinário programa Bolsa Família. Dilma Rousseff, apesar da fraqueza política de seu governo, aprovou mudanças no pagamento de pensões às viúvas jovens e regulamentou a reforma da Previdência pública aprovada por Lula e a regra 85/95. [...] Fez o importante programa Brasil sem Miséria, com transferência de renda direta, o Água para todos, os programas de cisternas, o Pronatec, para educação profissional e tecnológica, todos focalizados na linha da miséria.

Com os levantamentos promovidos pelo autor (2018), é possível perceber que os últimos presidentes da República, em cooperação com o Poder Legislativo, conseguiram implementar suas agendas de governo, inclusive em mandatos em que não houve apoio majoritário no Congresso Nacional, como nos casos dos governos de Fernando Collor de Mello e de Dilma Rousseff; afastando a crítica de que a necessidade de apoio entre os Poderes Legislativo e Executivo poderia gerar paralisia no sistema de governo brasileiro.

Nesse sentido, teoricamente, o presidencialismo de coalizão funcionaria como um mecanismo adequado para garantir a governabilidade e a estabilidade frente ao arranjo institucional que denota ao Presidente da República poderes imperiais frente a um Congresso multipartidário que representa interesses de uma sociedade plural e fragmentada. A eleição da Câmara dos Deputados pelo método proporcional não levaria a composição de maiorias no Congresso, o que poderia acarretar em paralisia decisória pela dificuldade de compor maiorias. Nesse contexto, o arranjo institucional confere poderes especiais aos líderes partidários e uma vez que os partidos políticos detém caráter nacional, os interesses fragmentados ou especializados seriam desestimulados (Schier, 2017).

Por outro lado, toda a lógica de funcionamento do presidencialismo de coalizão está amparada na formação de consensos formais, o que pode não ser suficiente para garantir a legitimidade do sistema perante a sociedade. Não se ignora que existe uma amplitude de discursos que justificam o funcionamento do presidencialismo de coalizão como um mecanismo institucional democrático,

eficiente, gestor de conflitos, que garante a estabilidade e a governabilidade do sistema político brasileiro, por outro lado, é importante reconhecer que existem limitações ao sistema. Nesse sentido, após uma leitura da teoria que sustenta o aspecto positivo do presidencialismo de coalizão, Schier (2017, p. 129) descreve que:

Ocorre, todavia, que embora apresente algumas virtudes institucionais o presidencialismo de coalizão possui também algumas serias limitações, mormente vinculadas com a existência de forte déficit democrático procedimental e substancial. Isso porque o presidencialismo de coalizão, em sua lógica de funcionamento, como se pode observar, retira em grande parte o poder de agenda de minorias parlamentares, limita a capacidade de reação de oposições, exige a formação de supermaiorias para a estabilidade do governo, fomenta o clientelismo e o patrimonialismo (sendo muitas vezes incompatível com as virtudes republicanas), gera forte personalismo no exercício do poder, não apresenta vias de escape para os momentos em que a coalizão se torna impossível ou improvável (vide o caso do segundo governo da Presidenta Dilma Rousseff) e pressupõe uma compreensão de democracia pautada em racionalidade estritamente procedimental e não substancial.

Em sentido semelhante advém a crítica realizada por Avritzer (2016, p. 29) que descreve o presidencialismo de coalizão como um mecanismo importante para a governabilidade no país, mas que “recentemente se tornou um problema para ela, assim como para a efetivação de uma agenda política progressista”. Por meio dos elementos institucionais do presidencialismo de coalizão foi possível superar a morosidade do Congresso Nacional, o que se traduz na garantia da estabilidade do sistema político. Por outro lado, o modo de garantir a governabilidade desenvolvido sob a vigência da Constituição de 1988 comprometeu o desempenho e a legitimidade do Poder Legislativo.

Os custos que advém do modo de garantir a estabilidade no presidencialismo de coalizão não estão relacionados a condições estritamente fiscais, mas estão ligados a escândalos de corrupção (Avritzer, 2016). Desde o governo de Fernando Henrique Cardoso emergiram caso de corrupção na democracia brasileira sob vigência da Constituição Federal de 1988. Assim, Avritzer (2016, p. 35-36) traz uma compreensão complementar da governabilidade, que ultrapassa a interpretação vinculada à capacidade de tomar decisões, que está vinculado a “legitimidade do processo decisório em relação à opinião pública”.

Desse modo, sustenta que no decorrer da Terceira República esses custos relacionados à legitimidade do processo decisório se ampliaram, notadamente com

a chegada do Partido dos Trabalhadores ao poder, em razão de seu projeto político e da tentativa de não realizar um acordo cooperativo com o Partido que detinha maioria no Congresso Nacional, o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), atualmente MDB¹⁷. Houve, em um primeiro momento do governo petista, uma concentração de Ministérios sob o controle do partido, o que pode ser compreendido diante das políticas sociais que foram implementadas. Por outro lado, uma vez que o Partido dos Trabalhadores não poderia lotear Ministérios para fins de garantir o apoio da maioria no Congresso Nacional, em decorrência das políticas públicas que intentava implantar, “a solução inicial acabou sendo uma coalizão com partidos menores para a base do governo e a cooptação pouco ortodoxa da base maior no Congresso” (Avritzer, 2016, p. 37).

Em um segundo momento do governo petista, após os escândalos do Mensalão, foi formada uma aliança com o PMDB, a fim de melhorar a capacidade decisória do governo no Congresso Nacional. Avritzer (2016) aponta que foram feitas, no governo Lula, concessões ao PMDB que envolveram a cessão de Ministérios em áreas importantes, como saúde e agricultura, bem como do apoio à atuação do PMDB no Congresso Nacional, deixando de manifestar acerca dos casos de corrupção que ocorreram vinculados ao PMDB, especialmente no Senado. A partir disso, houve uma melhora na capacidade de aprovar leis no Congresso, uma vez que em seu segundo mandato Lula aprovou cerca de 90% de suas propostas, mas em contrapartida ficou evidente que “há uma relação entre a forma de governo, no caso o presidencialismo de coalizão, e a incidência da corrupção” (Avritzer, 2016, p. 43). Nesse sentido, instalou-se “uma disjunção na governabilidade de acordo com a qual o governo tem forte capacidade de influência sobre o Congresso, mas o faz de maneira rejeitada pela opinião pública, tal como fica claro nas manifestações de junho de 2013” (Avritzer, 2016, p. 43).

Assim, uma nova crítica vem se fortalecendo no cenário nacional, ao apontar que a estabilidade dos governos tem tido um alto custo para a sociedade brasileira. Segundo Carazza (2018, p. 119):

Nos últimos anos, o alto preço cobrado pelos partidos para garantir a governabilidade dos presidentes da República tem ficado mais explícito. As revelações da Operação Lava Jato têm indicado como esse equilíbrio de

¹⁷ Aprovada mudança do nome do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (TSE, 2022).

forças entre o chefe do Poder Executivo e os grandes caciques do Parlamento, demonstrado nos trabalhos de Limongi e Figueiredo, é extremamente dispendioso para a sociedade. E mais do que isso: ao longo das negociações surgem excelentes oportunidades de ganhos para os grupos de interesses que saibam se aproveitar das brechas geradas pelo nosso presidencialismo de coalizão.

Nesse sentido, a necessidade de negociação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, estaria por contaminar a consolidação da democracia no país, ao ponto que a necessidade de formação de coalizões estaria desvinculando a prática política dos ideais republicanos e democráticos, uma vez que os governantes promovem a negociação de interesses particulares para concessão de apoio político ao invés de preocuparem-se com a administração da coisa pública. O Presidente da República, seus agentes executivos e os representantes do Poder Legislativo estariam utilizando-se, em inúmeras situações, dos meios legalmente previstos para promover a formação da coalizão, não somente para garantir a governabilidade e o provável sucesso da gestão, mas para a promoção de interesses particulares, desvinculados do interesse republicano.

Carazza (2018, p. 119) discorre sobre o *modus operandi* para obtenção de formação das coalizões que sustentam a Presidência da República:

[...] para garantir a tão falada “governabilidade”, mantendo a lealdade de sua base de governo para, assim, aprovar sua agenda legislativa, o presidente da República tem que fazer muitas concessões: nomeação de apadrinhados para os cargos comissionados e diretorias de estatais, execução de emendas parlamentares e até mesmo certa leniência com a corrupção. Para agravar a situação, como as coalizões governamentais não são montadas com base no alinhamento de visões ideológicas, essas negociações precisam ser feitas no varejo, sempre que a uma matéria importante tem que ser votada no Congresso. Essa situação eleva sobremaneira o custo do funcionamento do presidencialismo de coalizão brasileiro.

Ao interpretar a colocação do autor (2018), pode-se perceber que quanto maior a coalizão partidária, mais distante serão os interesses programáticos do Presidente da República dos interesses ideológicos dos partidos que formam o Congresso Nacional. Diante da diversidade de partidos, a coalizão tende a não se pautar em negociações programáticas. Nas palavras de Abranches (2018, p. 345) “[...] a hiperfragmentação partidária, [...] afeta diretamente a formação de coalizões, o seu tamanho e a probabilidade de serem estáveis, além de propiciar terreno fértil para o clientelismo e a corrupção”. Logo, a negociação de apoio entre os

governantes é, muitas vezes, pautada nos interesses pessoais ou partidários do candidato, para concessão do apoio político, principalmente quanto às maiorias flutuantes, “porque as clivagens em torno de cada tema cortam as bancadas partidárias diferentemente, dependendo da questão, [...] logo, todos reveem suas pautas de demandas para tentar dilatar o bônus pago por seus votos” (Abranches, 2018, p. 175).

Diante da necessidade que o Presidente da República tem de produzir políticas satisfatórias durante o mandato e, considerando que isso só ocorre com a aprovação de seus projetos no Congresso Nacional, ele precisa negociar caso a caso o apoio parlamentar (Carazza, 2018). Dessa necessidade de negociação abre-se a oportunidade para extrapolar a finalidade da coalizão, que deveria ser programática, pautada no desenvolvimento de projetos de interesse geral da população. No entanto, os agentes políticos estariam cobrando um alto preço por seu apoio. Segundo Abranches (2018, p. 257):

Uma das patologias da política brasileira tem a ver com o recurso a esquemas sistêmicos de corrupção para complementar, “por fora”, as compensações colaterais pelo apoio político-parlamentar e para financiar campanhas. Mesmo quando a coalizão divide o poder de forma relativamente proporcional, abrindo aos partidos acesso aos benefícios associados ao orçamento e aos cargos, eles buscam a via ilegal.

Diante da alta de fragmentação partidária evidenciada na Câmara dos Deputados em todas as eleições da Terceira República, que também permeia o Senado Federal, demonstra-se cada vez mais difícil conseguir formar uma coalizão pautada em compromissos programáticos. Para Abranches (2018, p. 79-80), “Essa associação entre a dependência da governança ao apoio parlamentar e a correlação entre o sucesso eleitoral dos parlamentares e acesso a recursos e cargos governamentais gera poderosos incentivos ao toma-lá-dá-cá, ao clientelismo e à patronagem”.

Carvalho (1997) descreve que a prática do clientelismo “indica um tipo de relação entre atores políticos que envolve concessão de benefícios públicos, na forma de empregos, benefícios fiscais, isenções, em troca de apoio político, sobretudo na forma de voto”. Demonstra-se, assim, uma prática que se distancia, em muito, dos princípios democráticos e republicanos e da finalidade da representação.

Em sentido semelhante, Leal (2013, p. 22) descreve que a política, no que toca as disputas eleitorais e a governança, é pautada como regra, “não pela razão teórica do homem virtuoso que está mais compromissada com a moral e a ética do dever ser, mas à razão prática e pragmática dos fins imediatos de projetos institucionais, pessoais e corporativos”, o que conseqüentemente contamina “a virtude cívica dos cidadãos e vicia a legitimidade de determinados modelos e experiências da democracia representativa”, uma vez que não há consenso baseado em valores e princípios que sustentem os valores da democracia representativa.

Para Abranches (2018, p. 346), em razão do aumento de pessoas em situação de vulnerabilidade, é impossível “conceder a todos em tudo, apenas com cargos e recursos fiscais legais”, uma vez que:

A cooptação como método de formação de coalizões leva à preferência por benefícios materiais e, como o mensalão e a Lava Jato indicaram, pode incentivar o uso de propinas para partidos e pessoas, como bônus de participação na coalizão, em detrimento de aspirações programáticas. Partidos e lideranças oportunistas, sem barreiras morais, num quadro em que predomina um padrão de comportamento político-institucional permissivo demais, são os que mais facilmente se adaptam a esse ecossistema político-institucional e nele prospera.

Dada as práticas clientelistas tão fomentadas no histórico formativo da democracia brasileira, essa necessidade de negociação entre os poderes tende a se desenvolver pautada em interesses de caráter oligárquicos, em que os objetivos visados não garantem a construção de melhorias que amparem a sociedade de forma coletiva, mas que garantem privilégios a pequenos grupos. Newton Bignotto (2020, p. 139-142), promoveu uma análise da complexa teoria de Raimundo Faoro¹⁸. Nesse sentido, descreveu (2020, p. 138) como Faoro, em sua obra, buscou “explorar as raízes das dificuldades que o Brasil encontrava para se libertar de seu passado colonial e de seus traços autoritários”; desenvolveu, assim, uma visão negativa dos impactos da teoria liberal no Brasil, uma vez que entendia que esses ideais serviam para embasar discursos retóricos e não para garantir a ampliação dos direitos de liberdade na sociedade brasileira.

De fato, no decorrer dos séculos, mesmo antes da independência, ideias oriundas da tradição liberal circulavam por todo o país. Elas serviam frequentemente para construir operadores retóricos a serviço de parcelas

¹⁸ Os donos do poder (2001).

das elites mais ou menos informadas do significado dos conceitos e não para sustentar práticas reais de expansão dos direitos de cidadania. Em outras palavras, segundo Faoro, a democracia era uma palavra vazia, apropriada por pequenos grupos de elite no curso de uma história fundada no domínio feroz das classes dominantes. Para esclarecer a dificuldade de se estabelecer um regime democrático no Brasil, era necessário deixar de lado a camada superficial dos debates mais ou menos eruditos, mais ou menos bem-intencionados, para aprofundar a questão da constituição do poder na sociedade brasileira (Bignotto, 2020, p. 139).

Nesse viés, surge a teoria “patrimonialista” de Faoro (2001), que versa sobre a condução dos negócios políticos à luz da vida privada.

O mecanismo que permitiu a manutenção, ao longo dos séculos, do poder derivado da posse da propriedade privada, foi o fato de que ele teria se combinado com o que Faoro chamou de "Estamento", que em seu funcionamento hodierno permitia a apropriação dos bens públicos pelos particulares. Ao longo do tempo, o que poderíamos chamar de "patrimonialismo privado" se tornou "patrimonialismo público". Para ele, a chave para entender a colonização portuguesa e depois o poder das elites brasileiras residia na compatibilidade entre o capitalismo moderno e o arcabouço tradicional de administração da economia e da política do país em bases patrimonialistas. Ou, ainda, o sucesso do patrimonialismo enquanto forma de dominação social se devia a seu caráter maleável, à sua capacidade em concentrar no órgão estatal os mecanismos que gerenciam as operações financeiras, as concessões públicas e uma ampla gama de ações políticas e econômicas. Sob o regime patrimonialista, a burocracia, que deveria ser um dispositivo de gestão neutro, torna-se um "Estado burocrático". Nessa forma de poder, não há espaço para um governo de soberania popular, nem para a democracia (Bignotto, 2020, p. 140).

Faoro (2001, p. 866) sustenta que a fase de transição entre o feudalismo e a lógica capitalista, o que chamou de “capitalismo político” ou “pré-capitalismo”, que deveria se traduzir em uma situação provisória, em que a forma de gestão dos interesses privados no âmbito do Estado seria aos poucos substituída pela burocracia estatal neutra e racional, características do capitalismo moderno, não foi consolidada no âmbito do Estado brasileiro. Sustenta, dessa forma, que essa lógica de gestão privada dos interesses públicos foi incorporada pelo capitalismo moderno e, assim, descreveu que “a comunidade política conduz, comanda, supervisiona os negócios, como negócios privados seus, na origem, como negócios públicos depois, em linhas que se demarcam gradualmente”, dessa forma, “o súdito, a sociedade, se compreendem no âmbito de um aparelhamento a explorar, a manipular, a tosquiar nos casos extremos”.

Nesse contexto, identifica-se que essa lógica persiste até a atualidade, visto que a negociação entre os Poderes Executivo e Legislativo, especialmente no momento de disposição dos recursos orçamentários e ocupação de cargos públicos,

reflete, primeiramente, aos interesses imediatos dos ocupantes dos mandatos eletivos, para só depois atenderem, eventualmente, as finalidades públicas. A título exemplificativo, basta considerar a forma de disposição dos recursos públicos distribuídos por meio de emendas parlamentares; notoriamente os parlamentares intentam direcionar os recursos públicos as suas bases territoriais eleitorais, para o atendimento de demandas locais, mesmo que essas demandas não representem um grande impacto em âmbito nacional. Dessa forma, o dinheiro público que poderia, eventualmente, ser empregado em uma demanda de impacto nacional, deixa de ser a ela direcionada, ao ponto que o corpo de parlamentares, especialmente no âmbito da Câmara dos Deputados, intenta captar essas verbas orçamentárias para fins de atendimento de sua base eleitoral local, na intenção de garantir sua permanência no cargo político.

Nesse conjuntura, identifica-se a atualidade da afirmação de Faoro (2001, p. 866) quando dispõe que “dessa realidade se projeta, em florescimento natural, a forma de poder, institucionalizada num tipo de domínio: o patrimonialismo, cuja legitimidade assenta no tradicionalismo — assim é porque sempre foi”. Esta lógica de gestão continua sendo propagada e por vezes até mesmo defendida pelos ocupantes de cargos eletivos ao ponto que se encontra enraizada na prática política nacional e, ao invés de ser combatida, diante dos estrondosos impactos negativos que produz ao sistema democrático e especialmente a implementação dos direitos fundamentais, é continuamente reproduzida, porque é entendida como parte insuperável do sistema. Nesse contexto, percebe-se que o desenvolvimento da política brasileira, especialmente em decorrência do presidencialismo de coalizão, reforça a lógica do exercício político por meio da prática de concessão para obtenção, perpetuando o desvirtuamento das condições democráticas no Brasil, afetando diretamente a democracia representativa, ao ponto que mantém suas práticas relacionadas ao clientelismo, a fim de garantir a sustentação política. No próximo capítulo será desenvolvida uma análise sobre como essa prática influencia em uma crise democrática.

4 DIAGNÓSTIOS DOS IMPACTOS DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO NA FORMAÇÃO OU AGRAVAMENTO DA CRISE DA DEMOCRACIA NO BRASIL

Neste capítulo visou-se apresentar algumas teorias atuais acerca da crise da democracia e a partir da análise de alguns casos paradigmáticos do país envolvendo a formação de apoio entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, desenvolveu-se, especialmente a partir do caso que ficou conhecido como “Esquema do Orçamento Secreto”, uma análise de como o modo de formação das coalizões no presidencialismo brasileiro tem auxiliado no desenvolvimento de práticas de desconsolidação da democracia. Ao final do capítulo, em uma leitura do cenário social brasileiro, objetivou-se apontar os sinais indicativos de uma crise da democracia brasileira. Assim, intentou-se traçar um diagnóstico de como a crise da democracia brasileira está relacionada ao reflexo do *modus operandi* do presidencialismo de coalizão, no que toca ao modo de formação de apoio entre os poderes estatais.

4.1 Uma leitura sobre as teorias da crise da democracia: sinais indicativos de desgaste do sistema democrático

A análise teórica acerca das crises da democracia se volta, especialmente, a uma análise procedimental, calcada na descrição da chamada democracia liberal. Embora nesse trabalho se entenda a democracia para muito além de suas definições procedimentais, relacionadas à competição eleitoral, é a partir de uma análise de seus procedimentos, ou condições mínimas de existência, que se avaliará o aspecto de uma provável crise. Vieira (2018, p. 32) descreve que a palavra crise está comumente associada a momentos difíceis e de instabilidade; esta encontra sua origem na linguagem grega e também se relaciona a uma “decisão fundamental voltada à recuperação do equilíbrio de um organismo ou de um sistema político ou social”.

A democracia liberal encontra-se em decadência em âmbito global. Mounk (2019) descreve, com base em dados do relatório da Freedom House, que a democracia vivencia um processo de encolhimento global, em que se identifica uma recessão democrática, compreendida pelo fato de que mais países se afastam da direção democrática, do que dela se aproximam, com o decorrer dos anos. Embora

por um longo período pensou-se que “a democracia liberal reinava absoluta”, atualmente identificam-se discursos em diversos países onde muitos parecem “estar fartos da democracia liberal em si”, colocando em perigo os pressupostos que sustentam a existência de um Estado Democrático de Direitos, entre eles a ocorrência de eleições livres e periódicas e o respeito aos direitos individuais e coletivos (Mounk, 2019, p. 15-16).

Runciman (2018, p. 50-51), em uma leitura da cientista política Nancy Bermeo (2016), descreveu as seis diferentes variedades de golpe de Estado apontados pela autora. A primeira delas se trata do golpe de Estado tradicional, daqueles que envolvem revoltas e momentos simbólicos que marcam o fim do sistema em vigência. O segundo relaciona-se aos chamados “golpes executivos”, em que as instituições democráticas são suspensas por aqueles que detêm o poder político. No caso brasileiro, uma situação golpista nesses moldes ocorreu no período ditatorial que precedeu a carta constitucional de 1988. A terceira variedade do golpe corresponde a “fraude do dia da eleição”, em que o processo eleitoral é manipulado para produzir determinado resultado.

A quarta modalidade foi chamada de “golpes promissórios”, quando o sistema democrático é ocupado por pessoas que, após assumi-los, convocam eleições para legitimar sua posse. A quinta, diz respeito ao desgaste das instituições democráticas, sem que ocorra, de fato, a sua derrubada, o que foi chamado de “ampliação do Poder Executivo”. Por fim, a última modalidade foi chamada de “manipulação estratégica das eleições”, que ocorre quando as eleições não são evidentemente fraudulentas, mas também se sabe que não foram completamente livres e justas (Runciman, 2018, p. 51).

Com exceção dos golpes de Estado clássicos, ou seja, referente à primeira classificação, nos quais se precisa estar claro que a democracia não está vigorando, os demais tipos buscam simular que a democracia mantém-se vigente (Runciman, 2018, p. 51):

Para esses tipos de golpe, manter as aparências é fundamental. As eleições são manipuladas porque a aparência de vitória nas urnas é o que confere autoridade ao governo. Os golpes promissórios e as ampliações do poder Executivo requerem que a aparência de democracia se mantenha, porque o sucesso do golpe depende da crença de que a democracia continua a existir. Para certos tipos de golpe, a democracia não é o inimigo a destruir. Ela funciona como disfarce para a subversão, e por isso é amiga dos conspiradores.

A importância de demarcar a diferença dos golpes modernos à democracia das formas clássicas de decadência do sistema relaciona-se à necessidade de superação da crença de que a queda do sistema se dará a partir de um evento marcante e que indiscutivelmente sinalizará o fim de um regime. Segundo Bermeo (2016), conforme a democracia vai se consolidando, mais difícil se torna fazê-la cair pela força ou por uma armação evidente. Levitsky e Ziblatt (2018, p. 15) descrevem que “democracias podem morrer não nas mãos de generais, mas de líderes eleitos”.

A democracia nos tempos de hoje corre perigos disfarçados de atos de legalidade, que, gradualmente vão minando a credibilidade e a funcionalidade do sistema. Runciman (2018, p. 52) despona que “quanto mais a democracia é tida como segura, maiores são as possibilidades de que venha a sofrer uma subversão sem precisar ser derrubada”, nesse sentido, o autor aponta que “a ampliação do poder Executivo – em que homens fortes eleitos minam as instituições democráticas enquanto alegam defendê-las – parece ser a maior ameaça à democracia no século XXI”.

Em sentido semelhante despona a teoria de Przeworski (2020, p. 200), que descreve que a desconsolidação democrática decorre do que chamou de “subversão – sub-reptícia”, que se traduz na utilização de instrumentos legais componentes do sistema democrático, mas para finalidades antidemocráticas, que são realizadas de forma gradual. Nesse sentido, o autor (2020, p. 203-204) aponta que “o mistério na destruição da democracia por retrocesso está em como um cenário terrível pode ser construído aos poucos, enquanto as pessoas que sofrerão as consequências não reagem a tempo”.

Este problema, relacionado a uma ausência de ruptura expressa com o sistema, decorre especialmente da variabilidade daquilo que se considera como antidemocrático, uma vez que não existem critérios objetivos que auxiliem na definição sobre o que é ou não democrático, dependendo muito do contexto sociopolítico a que a análise está vinculada. Nesse sentido, Przeworski (2020) busca estudar as ameaças à democracia contemporânea, a partir de uma análise histórica combinada ao contexto econômico, político e cultural da atualidade.

O autor (2020), no prefácio à edição brasileira de sua obra “Crises da Democracia”, ressalva que intenta identificar as causas que desgastam as instituições e regras democráticas, mas que esse estudo rende mais

questionamentos do que respostas objetivas, delineado que a análise de uma possível crise democrática demanda uma interpretação relacionada ao cenário fático de cada país.

Para promover essa análise acerca das crises da democracia, Przeworski (2020) aponta que é preciso definir o conceito utilizado para descrever os termos “democracia” e “crise”, uma vez que quanto mais adjetivos acompanharem o primeiro termo, mais ocorrências do segundo termo serão apuradas. Nesse sentido, o autor (2020, p. 29) desponta que adota uma ideia de democracia “minimalista” ou “eleitoral” para desenvolver a análise de seu livro, em que a democracia corresponde a um “arranjo político no qual as pessoas escolhem governos por meio de eleições e têm uma razoável possibilidade de remover governos que não gostem”, tal qual as concepções adotadas por Schumpeter, dentre outros autores.

Schumpeter (1961, p. 300) descreve, pautado no ideal liberal, o método democrático como um “arranjo institucional para se chegar a certas decisões políticas que realizam o bem comum, cabendo ao próprio povo decidir, através da eleição de indivíduos que se reúnem para cumprir-lhe a vontade”. Assim, para o autor a democracia assemelha-se a uma competição entre aqueles que se demonstram mais aptos a conquistar o apoio político, ao ponto que o povo não possui competência para governar ou definir prioridades de interesse comum.

Adotando essa concepção minimalista de democracia, Przewoski (2020, p. 29) afirma que investiga as possíveis ameaças que impeçam as eleições de serem competitivas ou “inconsequentes para quem quer que permaneça no poder”. No ponto, sobre a concepção de democracia minimalista adotada pelo autor, ele entende que as eleições são o único meio apto para disciplinar à atuação dos políticos. O autor (2020, p. 31) aponta a democracia como um “mecanismo para processar conflitos”.

Consequentemente, a democracia funciona bem quando qualquer conflito que surja na sociedade é conduzido e processado dentro do âmbito institucional, sobretudo através de eleições, mas também de sistemas coletivos de negociação, cortes e burocracias públicas, sem impedir quem quer que seja de ter acesso a essas instituições só por causa da substância de suas demandas. Em resumo, a democracia funciona quando conflitos políticos são processos em liberdade e paz civil (Przeworski, 2020, p. 32).

O autor (2020, p. 36) descreve que desastres ocorrem na democracia, podendo se transformar em crises, assim, sugere que “os possíveis candidatos a

desastres são as crises econômicas, os conflitos intensos na sociedade e a paralisia política, situações nas quais o governo é incapaz de governar devido à forma específica das instituições democráticas”, que demandam uma atuação de modo que a permanência do estado de coisas como se encontra é insustentável.

A democracia está em crise quando punhos cerrados, pedras ou balas substituem votos. Ou os ocupantes tornam impossível para a oposição tirá-los dos cargos e esta não tem outra opção a não ser a resistência, ou então não reconhece a legitimidade do governo e este se defende mediante a repressão, ou grupos políticos antagônicos não aceitam os resultados da interação institucional de interesses e partem para o confronto direto, quase sempre violento. Quando essas situações se prolongam por muito tempo, a ordem pública entra em colapso, a vida cotidiana fica paralisada e a violência tende a crescer (Przeworski, 2020, p. 37).

Na concepção do autor, para entender as crises é preciso pensar em termos de interesses e valores conflitantes no âmbito sociopolítico. Destaca, assim, duas condições estruturais que merecem atenção para se tratar da ocorrência de crises da democracia na teoria em questão, são elas, a coexistência de democracia, a partir da máxima de liberdade política, com o capitalismo, um sistema reprodutor de desigualdades econômicas, bem como a busca por poder político, seja pautada em interesses econômicos ou não (Przeworski, 2020, p. 41).

No que toca a primeira condição, o autor (2020, p. 43) descreve que historicamente houve uma conformação entre a classe política operária, representada pelos sindicatos, que buscava reduzir as desigualdades econômicas, com a classe política burguesa, que buscava políticas a fim de ampliar suas condições econômicas, visto que as últimas aceitaram políticas a fim de garantir a redistribuição de renda, enquanto os primeiros tinham as relações privadas e trabalhistas mais regulamentadas pelo poder estatal. Embora o autor suspeite que este arranjo tenha se quebrado, uma vez que os sindicatos perderam em grande medida a capacidade de organização em prol da proteção classista, enquanto os interesses econômicos ampliaram a desigualdade social. O autor suspeita, ainda, que a coexistência da democracia com o capitalismo esteja relacionada ao aperfeiçoamento contínuo das condições materiais (2020, p. 43).

Quanto à segunda condição, o autor (2020, p. 44-45) descreve a importância de compreender porque alguns líderes políticos aceitam o funcionamento normal da democracia e a competição política atinente ao sistema, enquanto outros, a fim de ampliarem sua permanência no poder, atuam de modo a solapar os instrumentos

democráticos que regulam e limitam o exercício do poder político, a fim de ampliarem sua vantagem na competição eleitoral.

Przeworski (2020, p. 111) indica que os sinais que evidenciam a possibilidade de crises na democracia relacionam-se as seguintes questões: 1) o rápido desgaste dos sistemas partidários tradicionais; 2) o avanço de partidos e atitudes xenofóbicos, racistas e nacionalistas; 3) o declínio no apoio à democracia em pesquisas de opinião pública.

O autor (2020, p. 114) aponta que a estrutura de partidos políticos do modo que se desenvolveu com a Revolução Industrial e após a Primeira Guerra Mundial, em que havia ao menos um partido a direita e outro a esquerda, sofreu abalos nos últimos anos. De modo geral, o autor aponta que até meados dos anos 1980, os países possuíam 3 a 4 partidos políticos de relevância, que alternavam a liderança política entre si. Por sua vez, a partir de 1980, “o número efetivo de partidos no eleitorado aumentou”¹⁹, o que segundo o autor, demonstra que “os sistemas partidários tradicionais estão desmoronando”.

O autor (2020, p. 114) reconhece que se pode sustentar a tese de que isso não corresponderia a um sinal de crise, apenas um realinhamento necessário ao reverdecer democrático, mas aponta que “no momento tudo o que vemos é que o velho sistema partidário, enrijecido por mais de 75 anos, está desabando, e que nenhum modelo estável se cristalizou ainda”, tratando-se na concepção do autor de uma crise, uma vez que “o velho está morrendo e o novo ainda não nasceu”.

De todo modo, exhibe opinião de que acaso a ampliação do número de partidos que possuem apoio popular corresponda a um realinhamento democrático, este realinhamento “incluirá o avanço de partidos xenofóbicos que não têm muita paciência com as normas democráticas” (Przeworski, 2020, p. 115). Assim, adentra-se ao segundo sinal apontado pelo autor que evidencia a possibilidade de crises na democracia, o fato de que os partidos que defendem a adoção e a propagação de atitudes xenofóbicas, racistas e nacionalistas tem ganhando espaço na cena política de diversos países, tratando-se de um fenômeno de caráter internacional.

Runciman (2018, p. 74) aponta que “cada vez mais as pessoas acreditam no que querem acreditar. A política populista se alimenta desse fenômeno. E também,

¹⁹ Przeworski (2020, p. 114) explica que “número efetivo de partidos” é um índice que pondera partidos levando em conta sua proporção de votos (ou cadeiras).

por sua vez, cuida de alimentá-lo”. O autor (2017, p. 74-75) descreve que esse movimento não é novo, surgindo nas sociedades de regimes democráticos quando estão presentes algumas situações, mas especificamente, quatro condições, a saber, “crise econômica, mudança tecnológica, desigualdade crescente e ausência de guerra”.

Para explicar avanço de partidos populistas, Przeworski (2020, p. 115) aponta que atualmente “o estado de espírito geral é populista”, prossegue descrevendo que “o populismo é um gênero ideológico do neoliberalismo. Ambos alegam que a ordem social é criada espontaneamente por um único demiurgo: ‘o mercado’ ou ‘o povo’”. Explica, assim, que nem a categoria neoliberal, nem o gênero populismo, vem finalidade para as instituições, bastando à atuação espontânea daquele que organiza a ordem social, seja o mercado, seja o povo (2020, p. 115).

Assim, ganham a cena nacional e internacional os partidos políticos, de direita, esquerda e centro, que levantam esta bandeira antissistema ou antiestablishment, distribuindo a ideia de que a classe política corresponde a uma elite que “traí, abusa e explora pessoas” (Przeworski, 2020, p. 115). O autor destaca que os populistas não são antidemocráticos, mas sustentam que as “instituições representativas tradicionais abafam a voz do ‘povo’ e pedem uma nova forma de democracia que implemente melhor a ‘soberania popular’” (2020, p. 116).

Em sentido semelhante Mounk (2019, p. 22) descreveu o modo de atuação dos governos populistas:

Donald Trump nos Estados Unidos, Nigel Farage na Grã-Bretanha, Frauke Petry na Alemanha e Marine Le Pen na França afirmam todos que as soluções para os problemas mais prementes de nosso tempo são bem mais simples do que o establishment político quer nos fazer crer e que a grande massa de pessoas comuns instintivamente sabe o que fazer. No fundo, eles veem a política como um assunto muito simples. Se a voz pura do povo prevalecesse, os motivos para o descontentamento popular rapidamente desapareceriam.

Embora existam semelhanças entre os discursos de partidos populistas de esquerda e direita no que toca a questões econômicas e visão das instituições, as semelhanças findam nestes pontos, destacando que a diferença entre os partidos populistas de direita e esquerda reside no tratamento às questões de imigração, racismo e xenofobia. Aponta que as posições de partidos populistas de extrema direita, ou direita radical, causam prejuízo à democracia, ao ponto que estimulam

práticas excludentes, nacionalistas, xenofóbicas, preconceituosas, extremistas e autoritárias (Przeworski, 2020, p. 117).

Correlacionando os dois primeiros sinais de crises da democracia, Przeworski (2020, p. 119-120) descreve que “partidos tradicionais perderam terreno entre eleitores potenciais, enquanto o apoio à direita radical aumentou gradualmente”. Por outro lado, o autor levanta o questionamento se “isso aconteceu porque as opiniões políticas ficaram mais polarizadas, com eleitores deslocando-se para os extremos, ou porque os partidos tradicionais perderam contato com seus apoiadores?”. A fim de esclarecer esse questionamento, desponta que:

A despopularização dos partidos tradicionais não implica propriamente um declínio de preferências centristas, moderadas, apenas uma aversão aos próprios partidos. As pessoas, quando acham que todos os políticos profissionais são a mesma coisa, egoístas, desonestos ou corruptos, se viram contra eles, estejam à esquerda, à direita ou no centro. O desgaste de partidos tradicionais não significa um desgaste do centro.

O autor (2020, p. 122) entende que ainda não há elementos disponíveis para afirmar que “parte do aumento da proporção de votos da direita radical se deve a uma elevação no número de seus partidos e que parte se deve à crescente abstenção de eleitores centristas”, mas suspeita que o aumento da direita radical relaciona-se “mais à abstenção de eleitores centristas do que a um aumento de eleitores extremistas”.

No que toca a última proposição de sinalização de crise, acerca da diminuição do apoio à democracia nas pesquisas de opinião pública em diversos países, Przeworski (2020, p. 129) é pontual em descrever que “respostas a pesquisas são informativas, mas não proféticas”. Nesse sentido, sustenta que o declínio ao apoio à democracia em pesquisas de opinião pública não significa uma certeza de crise relacionada à democracia, inclusive pelo fato de o sistema possuir um conceito polissêmico. Embora, sustente que a preocupação diante desses dados é válida, o autor (2020, p. 129) compreende que “o gosto de escolher governos através de eleições é um gosto adquirido, mas, depois de adquirido, vicia”.

A identificação de uma possível crise da democracia demanda uma análise complexa e individual, a partir da realidade socioeconômica e política de cada país. No próximo subcapítulo, intenta-se, a partir do modo de funcionamento do sistema

político brasileiro, identificar como as negociações decorrentes do presidencialismo de coalizão, podem ter auxiliado para um cenário de retrocesso democrático no país.

4.2 Práticas espúrias em nome da governabilidade: apontamentos no caso brasileiro

A análise feita pela ciência política e pela ciência jurídica acerca do presidencialismo de coalizão remonta especialmente a questão atinente à garantia da governabilidade. Há cientistas políticos que defendem que o Presidencialismo de Coalizão tem garantido estabilidade à democracia brasileira, uma vez que no cenário político tem sido possível estabelecer coalizões majoritárias que garantem a governabilidade presidencial, independentemente de o Presidente da República ser vinculado a um partido político que não possua maioria no Congresso Nacional, conforme discorrido no capítulo anterior (Figueiredo; Limongi, 2017).

Por outro lado, a crítica advinda especialmente da ciência jurídica remonta aos custos da garantia da governabilidade no sistema político brasileiro (Carazza, 2018), sobretudo diante dos sucessivos escândalos de corrupção envoltos quanto ao funcionamento do sistema político brasileiro. Outra questão que desponta da teoria crítica sobre o presidencialismo de coalizão relaciona-se a legalidade das negociações políticas para formação de coalizões que sustentem a governabilidade presidencial (Avritzer, 2016). Nesse sentido, Guimarães (2020, p. 195) descreveu que “em um estágio mais grave de deterioração das relações político-partidárias [...] a coesão das coalizões governamentais – cada vez mais heterogêneas – demandaram custos de outra grandeza, que escaparam os limites da legalidade e do interesse público”.

A atuação dos detentores de um mandato político representativo deve estar vinculada ao princípio da legalidade, que se constitui, dentre outros, como basilar do Estado Democrático de Direitos adotado no Brasil (Silva, 2005, p. 121). Nesse sentido, a importância da adoção de um procedimento de negociação entre o Poder Executivo e Poder Legislativo para formulação das coalizões vinculado aos limites legalmente impostos pela carta constitucional deve ser priorizado especialmente diante da “relevância da lei no Estado Democrático de Direito” (Silva, 2005, p. 121):

[...] não apenas quanto ao seu conceito formal de ato jurídico abstrato, geral, obrigatório e modificativo da ordem jurídica existente, mas também à sua função de regulamentação fundamental, produzida segundo um procedimento constitucional qualificado. A lei é efetivamente o ato oficial de maior realce na vida política.

Por outro lado, não são poucos os eventos no decorrer da história brasileira após a promulgação da Constituição Federal de 1988 que demonstram o funcionamento do presidencialismo de coalizão em um comportamento conflitivo com a legalidade delineada nas normas constitucionais. Como já mencionado anteriormente, desde a redemocratização, foram desmantelados uma série de casos de corrupção na vida pública do país, como o Esquema Anões do Orçamento, ocorrido durante o governo do presidente Itamar Franco (1992-1994). Por meio de uma Comissão de Inquérito Parlamentar, desvelou-se a prática de desvio de verbas públicas do Orçamento da União para entidades fantasmas controladas por parlamentares do Congresso Nacional, bem como acordos com empreiteiras para inclusão de emendas direcionadas a infraestrutura a fim de se obter o pagamento de propinas aos agentes públicos, o que gerou repercussões na esfera criminal para os envolvidos (Favero, 2013).

Outro esquema de corrupção emblemático no cenário brasileiro foi o caso do “Mensalão”, que foi desmantelado durante o primeiro governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006). O escândalo consistiu na descoberta de que agentes do governo, especialmente chefes de gabinetes, utilizavam fundos de empresas que faziam doações alguns partidos políticos do Congresso Nacional, especialmente o Partido dos Trabalhadores, que detinha a gestão do Poder Executivo do país, para comprar o apoio político dos parlamentares, com intuito de que apoiassem as propostas de governo do presidente, por meio da aprovação de projetos nas Casas Legislativas (Brasil, 2012).

O caso teve início no ano de 2005, após a Revista Veja divulgar um vídeo no qual um funcionário da Empresa dos Correios promovia a negociação de propina em nome do Deputado Roberto Jeferson, do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e contava acerca do esquema de corrupção montado (Memória Globo, 2021). Em decorrência das denúncias feitas pela mídia, deu-se início no âmbito do Congresso Nacional a chamada “CPI dos Correios”, que após sua conclusão no ano de 2006, atestou a ocorrência do esquema de corrupção que ficou conhecido como “Mensalão”, no qual se verificou que alguns deputados federais, pertencentes a

partidos políticos diversos, vendiam apoio ao Poder Executivo, por meio da prática de votação de acordo com o interesse governista, em troca do pagamento de uma quantia mensal (G1, 2012).

A partir da aprovação do relatório da CPI dos Correios, gerou-se o Inquérito número 2245, que no ano de 2006 ensejou na denúncia de 40 réus elaborada pelo Procurador Geral da República, que foi direcionada ao Supremo Tribunal Federal. No ano de 2007, foi instaurada a Ação Penal número 470, processo criminal que julgou o caso do Mensalão, que ficou conhecido como um dos maiores casos de corrupção da Terceira República Brasileira. A Sessão de Julgamento ocorreu no ano de 2012 e condenou 25 pessoas. Somente no ano de 2014 a ação transitou em julgado (Memórias Globo, 2021).

De acordo com os documentos encartados na ação penal, verificou-se a existência de uma organização criminosa, que atuou entre 2002 a 2005, dividida em três núcleos de atuação, político, operacional e publicitário, composta por integrantes dos Ministérios do Poder Executivo Federal, deputados de diversos partidos políticos e empresários, aos quais foram atribuídos crimes de formação de quadrilha, evasão ilegal de divisas, lavagem de dinheiro, corrupção ativa, corrupção passiva e peculato. As investigações do esquema não demonstraram envolvimento direto do Presidente da República. O Supremo Tribunal Federal concluiu que o conjunto probatório comprovou a ocorrência de complexo esquema de distribuição de dinheiro advindo de empresas privadas, por membros do Poder Executivo e parlamentares da Câmara dos Deputados, que recebiam quantias mensais para votarem de forma favorável aos interesses do Poder Executivo Federal, ou seja, o esquema de corrupção se desenvolveu com a intenção de garantir a formação de uma base na Câmara dos Deputados aliada ao Presidente da República (Brasil, 2012).

Reconhece-se, também, como grande escândalo de corrupção da Terceira República as apurações realizadas no âmbito da Operação Lava-Jato²⁰, durante o

²⁰ A Operação Lava Jato teve início no ano de 2014, com a investigação perante a Justiça Federal de Curitiba, de quatro organizações criminosas que desembolsavam valores milionários para obter o apoio de congressistas, a fim de conquistar a aprovação de projetos que beneficiavam as empresas envolvidas no caso. A operação refletiu em investigações em vários Estados do Brasil, como no Distrito Federal, no Estado de São Paulo, Paraná, Rio de Janeiro, entre outros, possuindo equipes de atuação das práticas corruptas nos Tribunais Regionais Federais das 2ª (RJ/ES) e 4ª (RS/SC/PR) Regiões. No decorrer das diligências, o objeto de investigação foi se ampliando e se instituiu uma força-tarefa, de caráter duradouro, na atuação ao combate aos crimes de corrupção (Portal MPF, 2023).

primeiro mandato presidencial de Dilma Rousseff (2011-2014). Por outro lado, uma vez que o esquema de corrupção apurado neste caso investiga os desdobramentos ilegais das relações entre empresas privadas e representantes da Administração Pública, em diversos órgãos vinculados ao Governo Federal e aos partidos políticos no Congresso Nacional, não se tratando de esquema de corrupção que apure diretamente as ilegalidades advindas da negociação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, para fins de composição de apoio no Congresso Nacional, deixa-se, no âmbito deste trabalho, de abordar o caso diretamente²¹.

Por outro lado, merece destaque o “Esquema do Orçamento Secreto”²², desenvolvido durante o mandato presidencial de Jair Messias Bolsonaro (2018-2022). O caso, de grande notoriedade pública, talvez seja um dos fenômenos que melhor delineia o funcionamento desvirtuado das relações no presidencialismo de coalizão que impactam de forma negativa a democracia brasileira. O esquema de barganha política²³ se desenvolveu a partir da atuação do Poder Executivo Federal, na figura do Presidente da República Jair Messias Bolsonaro, nos anos de 2021 e 2022, que favoreceu os membros de sua base parlamentar por meio da liberação de emendas orçamentárias em contrapartida ao apoio legislativo no Congresso Nacional, utilizando-se do instrumento das emendas do relator, a fim de ocultar a identidade dos parlamentares envolvidos no esquema e também a quantia destinada a cada um na divisão informal do orçamento público (Brasil, 2022).

A prática ensejou o desgosto da sociedade civil e também da sociedade política que não coadunava com seu desenvolvimento. Foram propostas perante o Supremo Tribunal Federal (STF) quatro Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) a fim de interromper a execução e anular as despesas

²¹ Dado o enfoque do presente trabalho, que intenta apurar o desenvolvimento do presidencialismo de coalizão a partir da negociação ente o Poder Executivo e o Poder Legislativo, deixa-se de explorar os desdobramentos da Operação Lava-Jato. Esclarece-se, de todo modo, que ao optar por não abordar de forma detalhada o caso, não se intenta minimizar a influência da Operação Lava-Jato nos desdobramentos do cenário sociopolítico do país; reconhecendo, inclusive, as discussões de Lawfare, a partir da ideia do uso estratégico do direito para aniquilar um inimigo, que permeia os desdobramentos dos casos da Operação Lava-Jato (ZANIN MARTINS; ZANIN MARTINS; VALIM, 2023).

²² No presente trabalho, utiliza-se especialmente desse caso para analisar o funcionamento das negociações entre os Poderes Executivo e Legislativo, porquanto sua análise se deu a partir de um viés de constitucionalidade dos instrumentos utilizados na negociação, enquanto nos casos mencionados anteriormente, o maior viés de análise esteve vinculado aos efeitos penais das práticas corruptas.

²³ O Esquema do Orçamento Secreto será analisado a partir do inteiro teor do julgamento da ADPF n. 850/DF, Relatora Ministra Rosa Weber, no âmbito do Supremo Tribunal Federal, que ocorreu no ano de 2022.

oriundas das emendas do Relator-Geral do orçamento público federal, conhecidas pela sigla RP9, nos exercícios financeiros de 2021 e 2022. Os Partidos Políticos Cidadania, Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Socialismo e Liberdade (P-SOL) e o Partido Verde (PV), ajuizaram, de forma autônoma, as respectivas ADPF's números 850, 851, 854 e 1.014, visando a declaração de inconstitucionalidade das emendas do Relator-Geral do orçamento, por violarem à Constituição Federal de 1988 (Brasil, 2022).

Em síntese, os partidos políticos autores das ações sustentam a acusação de que havia um esquema que envolvia atuação combinada do Relator-Geral do orçamento público federal e o Presidente da República, uma vez que o primeiro utilizaria de seus poderes regimentais para comandar a elaboração do orçamento da União “como se fosse um verdadeiro balcão de negócios, no qual o acesso aos recursos públicos federais estaria disponível em troca de apoio nas votações favoráveis ao Poder Executivo” (Brasil, 2022). Os parlamentares seriam contemplados com uma “quota orçamentária”, que correspondia a uma parte das despesas alocadas no orçamento por meio das emendas do relator, em troca de seus votos favoráveis aos projetos do Poder Executivo (Brasil, 2022).

Apontaram os autores que essas negociações secretas garantiam quotas aos congressistas que poderiam ser destinadas individualmente as bases eleitorais dos contemplados, bastando “a simples indicação das entidades públicas ou órgãos beneficiários, por meio de ofícios e outras vias informais de comunicação” apontadas pelos parlamentares ao Relator-Geral ou de modo direto ao Chefe da unidade orçamentária (Brasil, 2022, p. 7). Assim, o Poder Executivo detinha “instrumento político-institucional necessário à cooptação do apoio político de congressistas, utilizando-se, para esse fim, de transferências voluntárias de recursos financeiros da União aos órgãos e entidades selecionadas pelos parlamentares envolvidos em tais acordos” (Brasil, 2022, p. 7).

A utilização do instrumento técnico da emenda do Relator-Geral descreveram os partidos políticos demandantes, não possuía previsão constitucional, sendo disciplinado seu uso apenas no Regimento Comum das Casas Legislativas, para fins de “ajuste final do projeto de lei à legislação de regência” (Brasil, 2022, p. 8). Nesse sentido, os quatro autores sustentaram a violação aos postulados informadores do devido processo orçamentário, os princípios

norteadores da atuação da Administração Pública e, concomitantemente, os princípios constitucionais da legalidade, moralidade, eficiência e publicidade.

Apontaram que o desvirtuamento do regime de emendas orçamentárias, a partir da “alocação unilateral, pessoal, arbitrária e sem transparência de recursos públicos” viola frontalmente as previsões constitucionais dos artigos 37, caput, 163-A, 165 e 166. Sustentaram que houve desvio de finalidade no que toca a utilização de recursos do orçamento da União para condicionamento da liberação de verbas aos parlamentares em contrapartida à adesão destes aos interesses do Poder Executivo (Brasil, 2022). Assim, no mérito da arguição de descumprimento de preceito fundamental, pugnaram pela ampla publicização dos dados referentes à execução das despesas advindas de emendas do relator, bem como que fosse declarada a inconstitucionalidade da utilização desse instrumento no momento de composição do Orçamento da União (Brasil, 2022).

O Presidente da República, por meio de parecer elaborado pela Consultoria-Geral da União, requereu o indeferimento dos pleitos, defendendo que não se sustentava a argumentação de que não havia regulamentação adequada para a execução das emendas do relator, tratando-se de instrumento de competência constitucional a ser utilizado pelo Poder Executivo e Legislativo para fins de formação do orçamento público federal (Brasil, 2022).

De outra banda, o Presidente do Congresso Nacional, defendeu a adequação da utilização das emendas do relator, por se tratar de prerrogativa constitucional garantida ao Congresso Nacional. Apontou que a regulamentação das emendas do relator atendia aos dispositivos constitucionais²⁴ acerca da indicação da fonte de recursos e compatibilidade com o plano plurianual e diretrizes orçamentárias. Sustentou que havia adequada regulamentação das emendas do relator na Portaria Interministerial ME/SeGov-PR nº 6.145/2021, que conferiu ao instituto status semelhante às emendas individuais e de bancada, atendendo aos princípios da administração pública de transparência e publicidade dispostos na Constituição Federal (Brasil, 2022).

Foi proferida decisão monocrática liminar pelo Supremo Tribunal Federal, de Relatoria da Ministra Rosa Weber, que dentre outras medidas, suspendeu a execução dos recursos advindos do identificador RP9 até o julgamento das ações.

²⁴ Art. 166 e parágrafos da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988).

Por fim, em 19 de dezembro de 2022, o Supremo Tribunal Federal proferiu decisão definitiva e julgou procedente os pedidos das ADPF's números 850, 851, 854 e 1.014, a fim de declarar incompatível com a Constituição Federal de 1988 as práticas orçamentárias que ensejaram no conhecido “esquema do orçamento secreto”, por meio da utilização indevida das emendas do Relator-Geral com a intenção de incluir despesas e programações novas ao Projeto de Lei Orçamentária Anual da União (Brasil, 2022).

Pertinente destacar as conclusões do julgamento do caso, a partir do conteúdo da Ementa da decisão da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental número 850, do Distrito Federal, julgada pelo Supremo Tribunal Federal em 19 de dezembro de 2022, de relatoria da Ministra Rosa Weber, que por maioria, considerou inconstitucional a prática do “orçamento secreto”. Reconheceu-se que as despesas públicas advindas das negociações ocultas entre o Poder Executivo e sua base parlamentar aliada no Congresso Nacional, por meio das emendas de relator, efetivaram “transgressão aos postulados republicanos da transparência, da publicidade e da impessoalidade no âmbito da gestão estatal dos recursos públicos, assim como do planejamento orçamentário e da responsabilidade na gestão fiscal” (Brasil, 2022, p. 1).

O Tribunal sustentou que “as práticas institucionais e padrões de comportamento verificáveis objetivamente na esfera dos Poderes Públicos traduzem formas de atuação estatal subsumíveis à noção jurídica de atos de poder (Lei nº 9.882/99, art. 1º, caput)”, conforme precedentes da Corte. Nesse sentido, despontou que a jurisprudência da Corte entende viável a utilização da arguição de descumprimento para “impugnar omissões sistêmicas e práticas institucionais dos Poderes Públicos” nos casos em que diante da ausência de outro meio jurídico capaz de sanar a questão, “os atos impugnados, transcendendo interesses meramente individuais, ostentam os atributos da generalidade, da impessoalidade e da abstração, justificando a intervenção judicial para a tutela de direitos fundamentais ou de interesses políticos e jurídicos socialmente relevantes” (Brasil, 2022, p. 2).

A Corte sustentou que as emendas parlamentares ao orçamento público da União encontram autorização no artigo. 166 da Constituição Federal e tem por objetivo “viabilizar aos congressistas a oportunidade de atender diretamente as reivindicações mais concretas e urgentes da população que representam,

contemplando a dotação financeira necessária ao atendimento de suas necessidades” (Brasil, 2022, p. 2). Por outro lado, com base na experiência histórica, a Corte reconhece que as “emendas orçamentárias têm se distanciado, cada vez mais, do seu objetivo original de representar instrumento legítimo de aprimoramento das políticas públicas nacionais e regionais” (Brasil, 2022, p. 2).

O STF descreveu que as emendas têm sido utilizadas em “proveito de interesses de cunho privatístico e eleitoral, muitas vezes envolvendo esquemas de corrupção e desvio de recursos públicos de amplitude nacional”, interpretação que advém especialmente das conclusões dos órgãos de investigação parlamentar do Congresso Nacional, destacando os casos da CPMI do Esquema PC Farias, CPMI do Orçamento, CPMI das Ambulâncias, dentre tantos outros casos já apurados (Brasil, 2022, p. 2); assim, a Corte esclareceu que:

O elevado coeficiente de discricionariedade existente na definição dos programas e ações estatais, assim como na escolha dos gastos necessários a sua execução, acentua ainda mais o ônus pertencente aos Poderes Públicos de observarem o dever de transparência na execução do orçamento e a obrigatoriedade da divulgação de informações completas, precisas, claras e sinceras quanto ao seu conteúdo, de modo a viabilizar a atuação efetiva e oportuna dos órgãos de controle administrativo interno, dos órgãos de fiscalização externa (Ministério Público, Tribunais de Contas e Poder Judiciário) e da vigilância social exercida pelas entidades da sociedade civil e pelos cidadãos em geral.

Diante dessa premissa, a Corte reconheceu que a prática que ficou conhecida como “Orçamento Secreto” desvelou “o esquema de barganha política por meio do qual o Executivo favorece os integrantes de sua base parlamentar mediante a liberação de emendas orçamentárias em troca de apoio legislativo no Congresso Nacional”, para isso utiliza-se do “instrumento das emendas do relator para ocultar a identidade dos parlamentares envolvidos e a quantia (cota ou quinhão) que lhe cabe na partilha informal do orçamento” (Brasil, 2022, p. 3); contudo, argumentou o Tribunal que as referidas emendas do relator não possuem previsão constitucional e “operam com base na lógica da ocultação dos efetivos requerentes da despesa, mediante a utilização de rubrica orçamentária única (RP 9)” (Brasil, 2022, p. 3). Assim, as despesas previstas nessa sigla são atribuídas, de modo indiscriminado, ao Relator-Geral do orçamento, “que atua como figura interposta entre parlamentares incógnitos e o orçamento público federal” (Brasil, 2022, p. 3).

Nesse viés, a destinação final dos recursos alocados sob a rubrica das emendas do relator “acha-se recoberto por um manto de névoas”. A gravidade da situação foi posta em razão dos altíssimos montantes atribuídos a sigla RP9, que ultrapassaram a quantia de 53 bilhões de reais entre os anos de 2020 e 2022, que neste cenário, foram “vinculadas a finalidades genéricas, vagas e ambíguas, opondo-se frontalmente a qualquer tentativa de conformação do processo orçamentário às diretrizes constitucionais do planejamento, da transparência e da responsabilidade fiscal” (Brasil, 2022, p. 3).

A Corte sustentou que “a captura do orçamento público federal em favor das prioridades eleitoreiras e interesses paroquiais dos congressistas representa grave risco à capacidade institucional do Estado de realizar seus objetivos fundamentais (CF, art. 3º)”, uma vez que por meio dessa ferramenta houve “pulverização dos investimentos públicos”, bem como “precarização do planejamento estratégico”, “perda progressiva da eficiência e da economia de escala, tudo em detrimento do interesse público” (BRASIL 2022, p. 3).

Dessa forma, o Supremo Tribunal Federal concluiu que a prática do Orçamento Secreto é inadmissível frente aos postulados de um Estado Democrático de Direito (Brasil, 2022, p. 3-4):

A partilha secreta do orçamento público operada por meio das emendas do relator configura prática institucional inadmissível diante de uma ordem constitucional fundada no primado do ideal republicano, no predomínio dos valores democráticos e no reconhecimento da soberania popular (CF, art. 1º); inaceitável em face dos postulados constitucionais da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência (CF, art. 37, caput); inconciliável com o planejamento orçamentário (CF, art. 166) e com a responsabilidade na gestão fiscal (LC nº 101/2000; além de incompatível com o direito fundamental a informação (CF, art. 5º, XXXIII) e com as diretrizes que informam os princípios da máxima divulgação, da transparência ativa, da acessibilidade das informações, do fomento à cultura da transparência e do controle social (CF, arts. 5º, XXXIII, “a” e “b”, 37, caput e § 3º, II, 165-A e Lei nº 12.527/2011, art. 3º, I a V).

Como apurado pelo Supremo Tribunal Federal, o “orçamento secreto” se traduziu em uma ferramenta de violação ao ciclo orçamentário, conforme descrito por Sanches (1993), porquanto não respeitou suas fases de elaboração e apresentação; autorização legislativa; programação e execução e, por fim, avaliação e controle. Sanches (1993, p. 55) esclarece que o orçamento público caracteriza-se como “instrumento político”, uma vez que estabelece “parâmetros para a cobrança de tributos, fixar limites para a realização de gastos públicos, definir

responsabilidades e articular parte expressiva do sistema de checks and balances constituído pela sociedade para controlar o exercício do poder que defere do Estado”.

No que toca a finalidade do orçamento público, Dal Bem Pires e Motta (2006, p. 20) também pontuam que:

No Brasil, o orçamento público também sempre constituiu um poderosíssimo instrumento de controle dos recursos financeiros gerados pela sociedade, os quais retornam a essa mesma sociedade na forma de bens e serviços prestados. É tão importante que, historicamente, todas as constituições federais e estaduais, bem como as leis orgânicas dos municípios, sempre consagraram dispositivos sobre a programação como categoria do orçamento público, desde a época do Império até os dias atuais.

De forma didática, em seu voto, a Ministra Relatora Rosa Weber (Brasil, 2022) demonstrou como a prática do “orçamento secreto” se utilizou de instrumentos legalmente postos, como as emendas parlamentares, de modo a desvirtuarem a finalidade do orçamento público federal e os seus princípios norteadores. Nesse sentido, em uma interpretação ampliativa no que toca a finalidade da utilização das emendas do relator, a prática política pôs-se em conflito com a legalidade.

Como bem sustentou a relatora (Brasil, 2022, p. 45) “as emendas parlamentares (ou orçamentárias) possuem autorização constitucional e objetivam viabilizar a participação ativa dos Deputados Federais e Senadores na elaboração da peça orçamentária (CF, art. 166)”. Nesse sentido, destacou que são previstas quatro modalidades de emendas parlamentares no Regimento Comum do Congresso Nacional, classificadas conforme a autoria, a saber: a) emendas de comissão (autoria das comissões permanentes); b) emendas de bancada estadual (autoria das bancadas estaduais no Congresso); c) emendas individuais (autoria dos Congressistas em exercício) e; d) emendas de relator (autoria do relator-geral do projeto de lei orçamentária anual). No que toca a finalidade de cada tipo de emenda parlamentar, a Ministra Relatora Rosa Weber (Brasil, 2022, p. 46) esclareceu que:

As **emendas individuais** destinam-se, essencialmente, ao atendimento dos interesses populares mais concretos verificados no plano local ou municipal; as **emendas de bancadas** estaduais visam à realização de obras e projetos estruturantes de importância estadual ou distrital; e as **emendas de comissões** acolhem demandas de amplitude nacional e de interesse institucional. [...] Já as **emendas do relator** foram instituídas originariamente com o propósito de conferir ao relator-geral do projeto de lei orçamentária os poderes necessários à organização do conjunto de

modificações introduzidas na proposta orçamentária do Executivo. Sua finalidade consistia apenas na correção de erros e omissões de ordem técnica ou legal e na organização sistemática das despesas conforme suas finalidades, não contemplando a inclusão de novas despesas ou programações na peça orçamentária (grifou-se).

Em uma retomada histórica acerca dos esquemas de corrupção que permearam a história do Congresso Nacional Brasileiro pós Constituição Federal de 1988, a saber, Esquema PC Farias, Anões do Orçamento, Esquema das Ambulâncias e outras, a relatora Ministra Rosa Weber demonstrou em seu voto como reiteradamente as emendas do relator foram utilizadas para subverter a transparência da formação do orçamento público e também privilegiar interesses privatistas dos Congressistas (Brasil, 2022, p. 61):

A cultura patrimonialista, ainda prevalecente na esfera política nacional, confundindo o público com o privado, enseja a apropriação do orçamento federal em favor de interesses eleitorais dos parlamentares. As emendas passam a servir como instrumento de preservação da posição estamental dos congressistas, assegurando a eleição, a reeleição e o arraigamento nos quadros de poder.

A maneira corrompida e patrimonialista de gerenciar os recursos públicos, do modo que tem se assistido reiteradamente em nosso país, vai minando a credibilidade das instituições essenciais à democracia representativa. No caso do “orçamento secreto”, a prática não destoou, conforme apontou a Ministra Rosa Weber em seu voto (Brasil, 2022, p. 64):

É que as emendas do relator foram consignadas no orçamento da União em favor de um grupo restrito e incógnito de parlamentares, encobertos pelo véu da rubrica RP 9 . Apenas o Relator-Geral do orçamento figura, no plano formal, como ordenador das despesas, enquanto os verdadeiros autores das indicações preservam o anonimato. Não apenas a identidade dos efetivos solicitadores, mas também o próprio destino desses recursos acha-se recoberto por um manto de névoas. Isso porque não há efetiva programação orçamentária. As dotações consignam elevadas quantias vinculadas a finalidades genéricas, vagas e ambíguas. Somente no momento do empenho, às vésperas da liquidação e do pagamento, torna-se possível identificar quem será o beneficiário dos recursos e o objeto das despesas. Desse modo, não é possível saber, com antecipação , quais Municípios ou Estados brasileiros serão contemplados, muito menos qual tipo de obra, serviço ou ação estatal será efetivada com tais recursos. Não há, realmente, oportunidade para o exercício do controle orçamentário preventivo. [...] Por isso trata-se de um “orçamento secreto”. Não se sabe quem são os parlamentares integrantes do grupo privilegiado, não se conhecem as quantias administradas individualmente, não existem critérios objetivos e claros para a realização das despesas, tampouco observam-se regras de transparência na sua execução.

O *modus operandi* advindo da prática do “orçamento secreto” se desdobrou em uma série de microssistemas de corrupção. A mídia se encarregou de noticiar diversos casos de utilização inadequada de recursos públicos em pequenas cidades, as quais posteriormente se apurou que haviam sido direcionadas por emendas parlamentares que estavam encobertas pela sigla RP9, do Relator Geral.

O Esquema do “Tratoração” foi o primeiro desvelando oriundo das verbas relacionadas ao “Orçamento Secreto”, no qual se denunciou que no âmbito do Ministério de Desenvolvimento Regional e da Codevasf (Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e da Paraíba) recursos advindos das emendas do relator estavam sendo direcionados para a aquisição de tratores e outros equipamentos agrícolas em pregões eletrônicos com valores superfaturados em até 259% em comparação aos preços de mercado (Pires, 2021).

Seguiu-se uma série de investigações jornalísticas que desvelaram a destinação de altas dotações orçamentárias a pequenos Municípios do Estado do Maranhão para fins de financiamentos na área da saúde, mas que não apresentavam melhorias (Pires, 2022); descobriu-se, também, a destinação de recursos, no âmbito do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), para o intitulado “esquema das escolas fake”, em que foi direcionado um percentual indisponível de recursos por meio do orçamento secreto para construção de 2 mil novas escolas em detrimento das 3,5 mil obras iniciadas e não concluídas pelo país (Pires; Schalders; Affonso, 2022). Dentre outros exemplos que despontaram na mídia acerca da destinação de verbas públicas ocultadas pela sigla do Relator Geral.

No decorrer do segundo capítulo deste trabalho, demonstrou-se o modo de funcionamento do presidencialismo brasileiro, que se traduz em um presidencialismo de coalizão (Abranches, 1988). O sucesso da governabilidade do Presidente consiste na “construção de alianças no Congresso Nacional. Coalizões que sejam aptas a criar a base de sustentação necessária para aprovação de leis, medidas provisórias e emendas constitucionais que façam parte de seu projeto de governo” (Cyrino, 2016, p. 65). Dessa forma, a atuação do Presidente está correlacionada a conquista do apoio parlamentar para aprovar suas políticas públicas, enquanto os parlamentares necessitam que o Executivo aprove e direcione a utilização de verbas públicas para atender as exigências do seu eleitorado.

É preciso se pontuar que não é viável atribuir a corrupção à necessidade de construção de apoio político, uma vez que em qualquer sistema de governo é preciso alcançar apoio majoritário, logo, a corrupção deriva não da necessidade de negociação, mas dos objetivos de quem promove essa negociação (Limongi; Figueiredo, 2017). A partir do delineamento do “esquema do orçamento secreto” pode-se identificar que há um desvio de conduta republicana na ação dos representantes eleitos para a consolidação das políticas de governo, há segundo Abranches (2001, p. 17), “problemas gravíssimos na ação dos agentes públicos”.

Como conduta republicana compreende-se um governo pautado em uma governança dentro dos limites da lei, priorizando o interesse coletivo e o bem comum (Carvalho, 2018). Nesse ínterim, considerando que o Brasil tem como forma de governo a República e como regime político a democracia, o comportamento de seus governantes, seja do Poder Legislativo seja do Poder Executivo, deve estar baseado nessas virtudes (Benevides, 1996). Qualquer atuação em sentido contrário extrapolará a finalidade da representação política e, também, da coalizão partidária, que visa a aprovação de projetos de governo que atendam os interesses da população (Abranches, 2018).

Algumas questões prejudiciais à democracia representativa estão envoltas no modo desvirtuado de formação de coalizões. No caso do “orçamento secreto”, a ausência de identificação do parlamentar beneficiado com parte do dinheiro público, dificulta o planejamento quanto à destinação do recurso público, bem como a fiscalização da aplicação do referido dinheiro e conseqüentemente a prestação de contas acerca da utilização da verba orçamentária. Como identificado pelo Supremo Tribunal Federal (Brasil, 2022), há um evidente desrespeito aos princípios norteadores da atuação da Administração Pública, bem como da condução orçamentária, postos pela Constituição Federal de 1988.

A formação de coalizões pautada em interesses escusos e de modo não transparente se traduz em violação aos princípios característicos de uma República, especialmente no que toca ao dever de responsabilidade dos agentes públicos perante a sociedade civil. Como posto por Streck e Moraes (2014, p. 167), a responsabilidade é característica de um governo republicano, uma vez que é dever do agente público “prestar contas (accountability) de sua orientação política na condução dos destinos do país”. Do modo como ocorreu a formação de apoio no Congresso Nacional ao Presidente da República, não foi possível à sociedade civil e

tampouco aos órgãos de controle do Estado acompanhar se a aplicação das verbas orçamentárias disponíveis ocorreu a fim de atender o interesse público e social de modo adequado.

Outra questão que desponta da análise do “Esquema do Orçamento Secreto” encontra amparo no fato de que o orçamento público é o meio pelo qual se concretizam os objetivos e os direitos elencados na carta constitucional:

Na verdade, o orçamento é, antes de tudo, uma decisão de governo ou um exercício de poder e, nesse sentido, não só uma questão técnica, mas também política. Isto significa que todo orçamento público implica a determinação de prioridades, relacionadas, por sua vez, com a capacidade de intervenção e negociação de certos setores da sociedade ou com opções do próprio governo local. O orçamento permite a identificação dos recursos disponíveis, que serão aplicados segundo as prioridades estabelecidas e afinadas com a política adotada pelo gestor público. (Dal Bem Pires; Motta, 2006, p. 23)

Deste cenário de desenvolvimento da política em busca da governabilidade, entende-se que muitas vezes a atuação parlamentar e do próprio Poder Executivo não superou os marcos teóricos do Direito Liberal, pautados na “postura ultraindividualista, assentada em um comportamento egoísta” (Streck; Morais, 2014, p. 55), o que gera uma tensão social ao ponto que a vivência em um Estado Democrático de Direitos exige uma ampliação no objeto de atuação, que vincula a realização do bem comum, dos interesses da coletividade. Como dito por Streck e Morais (2014), o Estado Democrático de Direito impõe uma superação do *status quo*, por outro lado, a vivência em um cenário político que não internalizou essa ideia coloca em cheque os pressupostos da democracia representativa, ao ponto que os interesses dos representantes não estão alinhados as expectativas dos representados.

A questão envolta ao escândalo que ficou conhecido como “Orçamento Secreto” explícita nesse subtítulo teve por intenção demonstrar como a forma de composição das coalizões de apoio entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, exigida para a garantia da governabilidade no presidencialismo de coalizão, tem-se utilizado de elementos legalmente previstos, como as emendas parlamentares, para finalidades antidemocráticas. No caso, a manutenção de interesses patrimonialistas que se traduzem em prejuízos à coletividade em razão da má gestão de recursos públicos, bem como em desrespeito aos princípios norteadores da carta constitucional de 1988, visto que criaram uma ferramenta dentro do Congresso

Nacional, por meio de ato administrativo, que desrespeita os postulados norteadores da Administração Pública, evidentemente com a intenção de garantir uma feição de legalidade ao esquema de corrupção. A Ministra Rosa Weber, em seu voto de julgamento declarou (Brasil, 2022, p. 65) que “atualmente, a política patrimonialista, reinventando-se, instrumentaliza formas e fórmulas jurídico-contábeis para conferir ares de oficialidade a conteúdo inoficioso, aparência de institucionalidade ao que não encontra amparo na ordem constitucional”.

Nesse sentido, entende-se que o *modus operandi* do presidencialismo de coalizão, tem auxiliado naquilo que Runciman (2018) e Przeworski (2020) descreveram como práticas de desconsolidação da democracia, ao ponto que aqueles que detêm o poder político se utilizam de ferramentas institucionalmente legalizadas, mas para fins que desestabilizam o regime democrático, minando, gradualmente, o desenvolvimento da democracia no Brasil. Para fins de sustentar essa afirmação, no próximo subcapítulo do texto se abordará a forma com que as práticas corruptivas acarretam impactos negativos na relação de confiança entre governantes e governados, que pode ser identificadas a partir da constatação dos três sinais de uma crise democrática elencados por Przeworski (2020).

4.3 O presidencialismo de coalizão e a realidade política brasileira: desconsolidação democrática

Desde o ano de 2013 o Brasil tem assistido a uma série de movimentos eclodindo na sociedade, pleiteando melhorias na prestação dos serviços públicos e criticando o modo de atuação da classe política. Por outro lado, após a eleição do Presidente da República Jair Messias Bolsonaro, as manifestações se traduziram em discursos perigosos para o regime democrático. Se no ano de 2013 as reivindicações eram por melhorias na saúde, transporte, educação, ou seja, especialmente vinculados à elaboração e à prestação de políticas públicas para garantia dos direitos sociais, de outro modo, as manifestações que fizeram palco nas ruas do Brasil nos anos subsequentes possuíam um discurso totalmente diverso, de ataque às instituições da democracia representativa e dos limites impostos pelo regime republicano.

Vieira (2018) descreve que os fatores que contribuíram para a insurgência dos protestos de 2013 e a crise que deles decorreu são múltiplos, e perpassam pela

crise econômica, pelos sucessivos escândalos de corrupção que contribuíram para aumentar a desconfiança dos cidadãos no sistema político, bem como pelo conflito de classes em um país desigual que tencionam a disputa política e favorecem a ascensão de discursos populistas e oportunistas. O autor (2018, p. 25-26) aponta dois conflitos institucionais que contribuíram para crise iniciada pelos protestos de 2013: a) “à crescente tensão entre o presidencialismo de coalizão, que foi se degradando a partir de 2005, e o sistema de controle e aplicação da lei, que foi se tornando mais autônomo”, o que se constatou pelo julgamento do escândalo do mensalão, havendo uma tensão entre a classe jurídica e a classe política; b) os conflitos distributivos relacionados ao confronto entre gastos advindos das políticas públicas e direitos sociais, de cunho progressista, e os contínuos e crescentes gastos advindos dos privilégios e interesses setoriais, de cunho regressivo. Nesse sentido, Viera (2018, p. 26) descreve que “É difícil negar que o Brasil entrou, a partir das vastas manifestações que tomaram as ruas do país em junho de 2013, numa grave crise política com forte impacto sobre o funcionamento de suas instituições constitucionais”.

Intenta-se, a partir de agora, demonstrar como os sinais de uma crise democrática estão presentes no cenário político brasileiro. Como descrito anteriormente, Przeworski (2020, p. 111) indica que os sinais que evidenciam a possibilidade de crises na democracia relacionam-se as seguintes questões: 1) o rápido desgaste dos sistemas partidários tradicionais; 2) o avanço de partidos e atitudes xenofóbicos, racistas e nacionalistas; 3) o declínio no apoio à democracia em pesquisas de opinião pública.

No prefácio da obra escrito à edição brasileira, o autor (2020, p. 11) desponha que não interpretou o Brasil como um país em que a democracia poderia estar em crise. Contudo, sustentou que a escrita do prefácio à edição brasileira foi um exercício de humildade, pois falhou em não reconhecer que os sinais de uma crise estavam presentes na democracia brasileira. Neste sentido, descreveu que (2020, p. 11):

A rejeição de Aécio Neves aos resultados da eleição de 2014 constituiu uma grande violação das normas democráticas. O impeachment da presidente Dilma Rousseff em agosto de 2016 foi uma demonstração de que os políticos colocam seus pequenos interesses acima da integridade das instituições. Por fim, a remoção, juridicamente arquitetada, de Lula como candidato na eleição de 2018 impediu vasto segmento do povo brasileiro de

exercer seus direitos democráticos. No entanto, ainda que estivesse mais atento a todos esses sinais, eu não teria previsto a vitória de Jair Bolsonaro.

Em toda a sua obra, o autor sustenta a complexidade de promover um diagnóstico preciso sobre uma possível crise em sistemas democráticos, especialmente diante da diversidade cultural, econômica e política de cada país, bem como frente ao fato de que a história não produz resultados lineares acerca das crises de sistemas políticos. Em uma análise superficial dos sinais elencados pelo autor que sugerem a crise do sistema democrático, talvez não pudesse realmente se chegar à conclusão de que a democracia brasileira estaria em crise. Por outro lado, uma análise mais apurada às práticas que circundam a vida política do país, acenderiam o sinal de alerta sobre a democracia brasileira, tal como sugeriu Przeworski (2020).

No que toca ao primeiro sinal, acerca do desgaste dos sistemas partidários tradicionais, pode-se dizer que o Brasil tem caminhado nesta direção. Há no Brasil 30 (trinta) partidos registrados no Tribunal Superior Eleitoral (TSE, 2023), tratando-se de um sistema partidário bastante fragmentado (Nicolau, 2017), característica do sistema brasileiro reconhecida pela ciência política. Na eleição ocorrida no ano de 2022, para composição do Poder Executivo Nacional e Poder Legislativo Nacional e Estadual, cerca de 156 milhões de brasileiros e brasileiras estavam aptos a votarem no pleito (TSE, 2022). Por outro lado, apenas 15 milhões de eleitores são filiados a algum partido político no ano de 2023, o que corresponde a aproximadamente 10% do eleitorado (TSE, 2023). Em uma análise simplista, é possível perceber que a filiação partidária não é uma característica marcante do eleitorado brasileiro.

Tampouco poderia ser, na interpretação de Victor (2015), que entende que o sistema eleitoral brasileiro estimula a votação personalizada, porquanto a eleição tanto presidencial quanto para composição do Congresso Nacional decorre mais da valorização pessoal do candidato, do que da legenda partidária que compõe. Por outro lado a situação se agrava, segundo autor, diante de que a eleição para a Câmara dos Deputados ocorre de forma proporcional, baseada em lista aberta. Porquanto nesse sistema o monopólio dos partidos políticos se destaca, mesmo que a votação ocorra de forma nominal, porque ao fim, o peso da legenda partidária será mais importante do que a votação recebida por eventual candidato, que só irá ocupar uma posição no sistema político se seu partido obtiver votação necessária

para conquistar cadeiras no Congresso Nacional e ainda, se obter mais votos que os demais concorrentes por aquele partido.

O funcionamento deste sistema, segundo Victor (2015, p. 135) impede que o eleitor reconheça seu voto, o que quer dizer “que a relação entre representantes e representados construída em nosso sistema é muito distante”. Victor (2015, p. 146) sustenta uma forte crítica a alta fragmentação partidária decorrente do sistema de proporcional de lista aberta utilizado para eleição dos Deputados Federais:

Esse sistema eleitoral impede que se pratique a *accountability* vertical (entre eleitores e representantes), e o quadro de excessivo multipartidarismo que ele gera inviabiliza o exercício da *accountability* horizontal (entre os poderes do Estado). Nesse último caso, porque a enorme fragmentação da representação impede a competição entre partidos, que, por sua vez, engessa o funcionamento dos mecanismos da separação dos poderes.

Para o autor (2015, p. 136-137), a alta fragmentação partidária se traduz em muitas legendas partidárias das quais não é possível se distinguir a finalidade ideológica/programática e, considerando que o Presidente da República, única figura eleita nacionalmente, precisa garantir sua governabilidade, ampla coalizão precisa ser formada, diluindo a divisão “maioria-minoria” ou “governo e oposição”. Consequentemente, a atuação do Parlamento é neutralizada e ao Presidente da República é conferido “imediato peso simbólico relevante e poder de atratividade natural sobre a mídia”.

Com base nos resultados da Pesquisa de Índice de Confiança Social dos Brasileiros, realizada pelo Instituto de Inteligência em Pesquisa e Consultoria Estratégica – IPEC, no ano de 2023, pode-se afirmar que os Partidos Políticos contam com um baixo percentual de confiança entre os brasileiros. A pesquisa quantitativa, com aplicação de questionário estruturado para 2.000 brasileiros com 16 anos ou mais, em 127 municípios do país, por meio de entrevistas face-a-face, constatou em um índice de escala de 0-100 pontos, em que 100 pontos percentuais representam muita confiança, 66 pontos percentuais representam alguma confiança, 33 quase nenhuma confiança e 0 nenhuma confiança, os Partidos Políticos no Brasil obtiveram 34 pontos percentuais (IPEC, 2023).

Embora este percentual obtido em 2023 com relação à confiança social nos partidos políticos tenha sido o mais alto desde 2009, conforme aponta o estudo (IPEC, 2023), é possível observar a baixíssima confiança dos eleitores brasileiros

nos Partidos Políticos, instituição essencial à democracia representativa brasileira, conforme reconhecido no próprio texto constitucional (Brasil, 1988). Levitsky e Ziblatt (2018, p. 31) descrevem que “os partidos políticos são os guardiões da democracia”.

No que toca ao segundo sinal de crise democrática com base nos estudos de Przeworski (2020), referente ao avanço de partidos e atitudes xenofóbicas, racistas e nacionalistas, que se caracteriza na ascensão da extrema direita, desde o ano de 2018 o Brasil vem vivenciando este fenômeno sociopolítico, que culminou na eleição de Jair Messias Bolsonaro, atualmente ex-presidente, para o cargo de chefe do Poder Executivo Nacional. Melo (2023, p. 135) descreve que “em 2018, pela primeira vez desde a redemocratização, partidos de direita conquistaram a maioria absoluta das vagas na Câmara dos Deputados”, ou seja, no espectro político, posicionamentos à direita ganharam espaço no âmbito do Poder Executivo e também no âmbito do Poder Legislativo.

Entretanto, este fenômeno não se limitou ao espectro político, atingindo fortemente a sociedade civil, conforme desponta Melo (2023, p. 140):

[...] cabe destacar que o crescimento da direita não pode ser analisado como algo estritamente parlamentar. Seu motor propulsor não foi nenhum partido – ainda que o PL, em especial, tenha sido beneficiado. Sua alavanca está no bolsonarismo, enquanto um movimento de caráter autoritário, articulado preferencialmente pelas redes sociais e dotado de forte base social. Foi esse movimento que capturou o eleitor antipetista e contribuiu de forma decisiva para o esvaziamento do centro capitaneado pelo PSDB.

No caso brasileiro, o avanço da extrema direita e do bolsonarismo, que estão relacionados à baixa confiança dos Partidos Políticos, culminaram na ascensão do terceiro sinal de crise da democracia posto por Przeworski (2020), uma vez que houve um declínio ao apoio da democracia no país. Estudos de opinião pública demonstraram essa situação, tal como o relatório internacional publicado em 2021 pela Organização Internacional IDEA (G1, 2021), bem como práticas desenvolvidas no âmbito político e social. Abranches (2022, p. 1) descreve que “na transição em curso, a democracia sofre com o desencanto e o descrédito de vários setores sociais”.

O Presidente da República no período eleitoral de 2018-2022 atentou diretamente contra as instituições democráticas e contra os princípios fundamentais estabelecidos na Constituição Federal de 1988. Jair Messias Bolsonaro, durante seu

mandato flertou com o militarismo e discursou em atos de apoiadores que pediam intervenção militar (G1, 2020); proferiu abertamente que não cumpriria decisões do ministro do Supremo Tribunal Federal, Alexandre de Moraes (G1 SP, 2021); declarou abertamente não confiar no sistema eleitoral e especialmente no sistema de contagem de votos por meio de urna eletrônica (Vasconcelos, 2022).

No âmbito da movimentação da sociedade civil, diversos atos marcaram o declínio do apoio à democracia, a partir de manifestações públicas que pediam a intervenção militar, o fechamento do Congresso Nacional e do Supremo Tribunal Federal (CNN, 2020). Ainda, na primeira semana após as eleições presidenciais ocorridas em outubro de 2022, que consagrou a vitória à Presidência da República de Luiz Inácio Lula da Silva, candidato eleito pelo Partido dos Trabalhadores (PT), derrotando o candidato à reeleição, Jair Messias Bolsonaro, que se filiou ao Partido Liberal (PL) para o pleito eleitoral, assistiu-se às manifestações de descontentamento com o resultado das eleições presidenciais, as quais evidenciam um desrespeito às regras do jogo democrático:

No entanto, não podemos negar que assistimos, na semana seguinte às eleições, a um conjunto de manifestações de protesto, bloqueio de rodovias e pedidos de intervenção militar por parte de uma extrema direita forte e movimentalista, mostrando que o objetivo bolsonarista de fortalecimento da direita no Brasil foi alcançado, seja no que diz respeito a uma forte bancada conservadora na Câmara e no Senado, seja no que diz respeito à presença de atores anti-institucionais com força e capacidade de desestabilizar o jogo político caso não fossem contidos pelo Poder Judiciário (Avritzer, 2023, p. 20).

O ápice deste tipo de manifestação ocorreu em 8 de janeiro de 2023, em razão do descontentamento de apoiadores de Jair Messias Bolsonaro com o resultado das eleições ocorridas no ano de 2022, em que uma multidão invadiu a praça dos Três Poderes, atentando contra o patrimônio público e destruindo inúmeros símbolos da República Brasileira (Mota, 2023).

Conforme visto, é possível reconhecer os três sinais de uma potencial crise democrática apontados por Przeworski (2020) no cenário sociopolítico brasileiro. A teoria política permite inferir que esses sinais de crise tiveram seu início a partir do ano de 2013, agravando-se, especialmente a partir do ano de 2018, com a eleição de Jair Messias Bolsonaro, representante da extrema direita no Brasil, à Presidência Nacional.

Entretanto, com o resultado do pleito eleitoral de 2022, os indícios apontam que a democracia brasileira, em seu conceito mínimo, a partir do qual as eleições são meio apto para disciplinar à atuação de políticos (Przeworski, 2020), freou, ao menos momentaneamente, a potencialidade de uma ruptura democrática. Embora o Poder Legislativo tenha ampliado o número de representantes da direita de posicionamentos extremados, sendo tratado pela Ciência Política e pela mídia como o Congresso mais conservador desde o período da redemocratização brasileira, por outro lado, a não reeleição de um representante da extrema direita para Poder Executivo Federal, renova, ao menos minimamente, a esperança na recomposição das bases mínimas da democracia representativa.

Em uma leitura das condições sociopolíticas do país, entende-se que os sinais de uma crise no sistema democrático brasileiro decorrem de fatores diversos, mas possuem relação estrita com os reflexos advindos da prática política, notadamente decorrentes do presidencialismo de coalizão. Avritzer (2016, p. 47) descreve que “desde junho de 2013, há uma instabilidade política no Brasil que tem manifestado pela queda acentuada da aprovação do governo, evidenciando uma perda de confiança no sistema político”. Castells (2018, p. 7-8) descreve que “a desconfiança nas instituições, em quase todo o mundo, deslegitima a representação política e, portanto, nos deixa órfãos de um abrigo que nos proteja em nome do interesse comum”.

Compreende-se que os sinais da crise da democracia brasileira estão relacionados, entre outros fatores, ao reflexo do *modus operandi* do presidencialismo de coalizão, no que toca a forma de composição do apoio político entre os Poderes, que tem auxiliado naquilo que Runciman (2018) e Przeworski (2020) descreveram como práticas de desconsolidação da democracia, ao ponto que aqueles que detêm o poder político se utilizam de ferramentas institucionalmente legalizadas, mas para fins que desestabilizam o regime democrático, minando, gradualmente, o apoio dos cidadãos às instituições, bem como desenvolvimento da democracia no Brasil. Nesse sentido, “a desconsolidação ou retrocesso democrático é um processo de desgaste gradual das instituições e das normas da democracia” (Przeworski, 2020, p. 200).

O modo desvirtuado de formar coalizões no presidencialismo de coalizão tem gerado esses desgastes às instituições e ao sistema democrático, bem como facilitado a ascensão de discursos populistas que intentam violar a dignidade

humana. Em decorrência dos escândalos de corrupção que advém da formação de coalizões entre o Poder Executivo e o Legislativo, “houve uma drástica queda de confiança da opinião pública em relação à Legitimidade do Poder Legislativo” (Avritzer, 2016, p. 84). Nesse sentido, Abranches (2018, p. 371) descreve:

Nosso sistema político-econômico encontrou no presidencialismo de coalizão os instrumentos para reprodução do domínio oligárquico. Por meios mais ou menos legítimos, mais ou menos lícitos, as oligarquias partidárias se perpetuam no poder e mantêm o fluxo de subsídios que alimenta a oligarquia empresarial. [...] Essa máquina de reprodução ampliada do status quo, que preserva o poder dos poderosos e a riqueza dos ricos, cobra da sociedade um preço muito alto, na carga tributária elevada que não gera benefício coletivo proporcional, na baixa produtividade e competitividade da economia, na baixíssima qualidade dos serviços públicos e de numerosos produtos e serviços privados, no colapso da regulação, nos déficits de saúde, saneamento e educação, em desigualdade e pobreza, em violência, desmando e corrupção (Abranches, 2018, p. 371).

O Congresso Nacional brasileiro, especialmente a Câmara dos Deputados, é formado por um grande número de partidos e de políticos que, nas palavras de Vieira (2018, p. 27), “buscam viabilizar-se por intermédio da representação de interesses específicos de corporações públicas e privadas”. O sistema de eleição da Câmara dos Deputados, baseado em votação proporcional de lista, combinado com circunscrições eleitorais de grande dimensão tornam o custo eleitoral muito alto e favorecem a estratégia eleitoral dos parlamentares a partir da representação de interesses de determinados grupos, a fim de obter recursos e garantir espaço na coalizão governamental. Nesse sentido, ainda que se conquiste uma participação mínima na base de sustentação do Poder Executivo, que não permite influenciar no programa de governo, esse posicionamento se mostra fundamental para obtenção de privilégios e benefícios para seus representados, bem como para a conquista de recursos diretos, derivados de contratos com a administração pública, para os custos da próxima eleição. Nesse ponto demonstra-se que a representação fragmentária adotada pelos representantes do Poder Legislativo, “concentrada em interesses específicos, de natureza predominantemente corporativista e patrimonialista”, entra em choque com o mandato presidencial, que se origina da votação majoritária da população, e teoricamente deve impor ao Presidente da República a defesa dos interesses de caráter mais amplo da sociedade (Vieira, 2018).

Como visto no subtítulo anterior, reiteradamente escândalos de corrupção envolvendo a necessidade de garantia da governabilidade do Presidente da República tem minado o cenário nacional. Os agentes políticos têm-se utilizado de instrumentos legais componentes do sistema democrático, mas para finalidades antidemocráticas, o que acarreta em uma subversão do sistema democrático (Przeworski, 2020). Para Leal (2013, p.18) existe uma dimensão simbólica envolta no significado da corrupção e seus impactos ao sistema democrático que ultrapassa os efeitos práticos e quantitativo-financeiros, mas que colocam em jogo “as bases normativo-principiológicas fundantes das relações sociais e da confiança nas instituições representativas”. Nesse sentido, de modo gradual a democracia brasileira vai sofrendo um desgaste de suas instituições, e como Przeworski (2020) descreveu aqueles que sofrem as consequências da desconsolidação do regime democrático, ou seja, à população, não reage de modo rápido o suficiente para evitar a desconstrução do sistema democrático. Quando se dão por conta de que existe um problema, muitas vezes são seduzidas por discursos simplistas de solução para o regime democrático, tal como expôs Mounk (2019).

Avritzer (2016, p. 85) descreve que a corrupção não é cultural e seu tratamento envolve “a capacidade das instituições de coibir o fenômeno e punir aqueles que insistem em praticá-lo”. A incidência da corrupção “aumenta ou diminui a partir de uma inter-relação entre política e cultura”. Nesse sentido, o autor (2016) sugere que a continuidade de um padrão cultural tolerante com a corrupção afeta o sistema político, do mesmo modo que uma alteração no padrão de organização política compromete o sistema de crenças e valores.

A Constituição Federal de 1988 inaugurou, a partir da criação e fortalecimento de instituições de controle, como o Tribunal de Contas da União e a Controladoria Geral da União, uma crença de intolerância a corrupção, conduzindo “a uma reavaliação do papel da corrupção no sistema de valores culturais” (Avritzer, 2016, p. 86). Dessa forma, esse valor precisa ser introduzido à prática política, a partir de uma “tolerância muito menor a práticas corruptas e uma valorização das instituições a partir desse padrão” (Avritzer, 2016, p. 86). Somente assim a democracia brasileira conseguirá desenvolver sua finalidade de alteração do *status quo* social, a partir da produção de resultados materiais no âmbito político.

No primeiro capítulo deste trabalho objetivou-se demonstrar como a construção histórica e social do Brasil ocorreu pautada em valores privatistas, a

partir de comportamentos patrimonialistas em que o espaço público foi minado por interesses privados, especialmente econômicos e eleitorais. Ainda, em como esse comportamento foi transposto às Constituições brasileiras e ao *modus operandi* de atuação dos ocupantes de cargos eletivos dos Poderes da República, conforme melhor delineado no segundo capítulo deste trabalho.

Por outro lado, entende-se que os traços constitutivos da história política do país não se traduzem em uma limitação à formação do espaço público brasileiro (Avritzer, 2016). Embora tragam evidentes prejuízos ao desenvolvimento da democracia, conforme demonstrado no subcapítulo anterior, entende-se que existem correções institucionais e culturais/comportamentais capazes de melhorar os aspectos do sistema político do país. Este não é o escopo de discussão do presente trabalho, que intenta demonstrar como o comportamento da classe política, especialmente decorrente do presidencialismo de coalizão, tem prejudicado a estabilidade da democracia representativa no Brasil, em razão de que a formação de apoio político ocorre com base em interesses de cunho privado e eleitoral, subvertendo a lógica da democracia por meio de instrumentos legalmente postos, mas utilizados para fins antidemocráticos. Essa atuação escusa afeta negativamente a percepção social sobre as instituições democráticas, desvalorizando a existência de Partidos Políticos, dos Poderes da República e até mesmo à vivência em um regime democrático, acarretando em um cenário de crise democrática. Nesse sentido, acaso se mantenha a mesma lógica de atuação na formação de coalizões, no novo governo eleito, a democracia brasileira ainda estará em risco.

5 CONCLUSÃO

A investigação sobre o desenvolvimento de um regime democrático pode ser feita a partir de diversos campos de estudo, que perpassam análises econômicas, filosóficas, políticas, sociológicas, jurídicas, bem como a partir de diversos recortes espaciais e temporais. No caso do presente trabalho, diante de um panorama de convulsão entre a sociedade civil e sociedade política que eclodiu e perdurou na última década no cenário brasileiro, propôs-se um estudo que se desenvolvesse com base em uma análise da relação que se estabelece entre Poder Executivo e o Poder Legislativo e sua conexão com a (des)consolidação do regime democrático brasileiro elencado na Constituição Federal de 1988, a partir de um viés jurídico, social e político.

Sob essa ótica, frente ao atual cenário sociopolítico brasileiro, em que se pode perceber uma grande insatisfação por parte da população com as instituições do sistema democrático e representativo, que levou, inclusive, a ataques sistemáticos à democracia brasileira e uma certa ruptura na relação institucional entre governantes e governados, o questionamento que guiou a presente pesquisa relacionou-se com quais as práticas características do Presidencialismo de Coalizão, pós Constituição de 1988, contribuíram para a configuração de um cenário de crise democrática no Brasil. Identificou-se que a característica de manutenção de práticas clientelistas e particularistas para a formação de coalizões que sustentam a governabilidade do Presidente da República perante um Congresso Nacional hiperfragmentado, tem auxiliado na ocorrência de um cenário de crise democrática no país, uma vez que a formação de apoio entre os Poderes tem ocorrido por meio de práticas de desconsolidação da democracia, valendo-se de ferramentas institucionalmente legalizadas, mas para fins antidemocráticos, minando, gradualmente, a relação entre governantes e governados e estimulado o descrédito das instituições da democracia representativa perante a população brasileira.

No primeiro capítulo da dissertação, buscou-se, por meio de uma retomada da história política brasileira, desde o período colonial até a atuação da Assembleia Constituinte da Constituição Federal de 1988, demonstrar como o desenvolvimento das relações no âmbito das instituições políticas do país se desenvolveu de modo a fomentar a promoção das relações de cunho autoritárias, patrimonialistas, oligárquicas e clientelistas. Desde o início da formação política brasileira houve uma

permanente tentativa de personalização e de privatização da administração pública, a fim de que o ambiente público estivesse constantemente atendendo aos interesses privados, especialmente econômicos e eleitorais, daqueles que obtinham influência no cenário político do país, o que configurou um cenário debilitado no que toca a participação popular na administração pública. O prejuízo da formação das relações políticas com bases nesses interesses advém do fato de que há uma impossibilidade de produção de resultados que alterem o *status quo* da sociedade, tratando-se de um mecanismo de controle utilizado por parte daqueles que se beneficiam diretamente dos recursos da administração pública, em detrimento de uma melhoria das condições sociais coletivas.

Tal situação destoa profundamente dos fundamentos e objetivos inaugurados na Constituição Federal de 1988. Prosseguiu-se, nesse sentido, promovendo uma breve retomada histórica da formação dos Estados Constitucionais em um contexto internacional, bem como dos modelos teóricos de democracia, para analisar quais foram às intenções e as estruturas escolhidas pelo texto constitucional de 1988 para regulamentação da vida pública brasileira. A carta constitucional manteve a tradição republicana, no que toca a forma de governo e reinaugurou a democracia como o regime político de Estado Democrático de Direito. Observou-se que o modelo de democracia inaugurado na Constituição Federal de 1988, combina institutos vinculados à democracia liberal, especialmente no que toca a competição eleitoral; à democracia participativa, em razão de uma ampliação dos instrumentos institucionais de participação do cidadão na esfera da administração pública; e à democracia deliberativa, ao ponto que é por meio da construção de consensos no âmbito da esfera pública que se busca obter resultados para transformação do *status quo* da sociedade, no que toca à busca por uma igualdade material entre os cidadãos. Tal objetivo foi fortalecido por meio da instituição do Estado Democrático de Direito, que intenta, por meio da lei e do elemento democrático, vincular a atuação dos poderes estatais à concretização dos direitos fundamentais elencados na Carta Constitucional.

Entretanto, em decorrência da incapacidade dos gestores políticos em garantirem a manutenção de resultados satisfatórios à população brasileira, no que toca ao contínuo aperfeiçoamento da efetivação dos direitos fundamentais, através dos mecanismos de desenvolvimento do poder político instituídos na Carta Constitucional, observou-se a inauguração de um cenário de crise democrática na

vigência da nova Constituição, que tem como marco temporal as manifestações populares ocorridas no ano de 2013, das quais insurgiram discursos autoritários e conservadores, que produziram efeitos sob o desenvolvimento político da década que se seguiu. Inaugurou-se uma forte crítica à forma de composição de apoio político entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, em decorrência dos escândalos de corrupção que sucederam durante a vigência da Constituição Federal de 1988.

Desse modo, no segundo capítulo deste trabalho buscou-se voltar o olhar ao modo de funcionamento do presidencialismo brasileiro, uma vez que este foi objeto de crítica pela sociedade civil e apontado como um dos fatores responsáveis pela inefetividade do texto constitucional. Identificou-se que o modo de funcionamento do presidencialismo de coalizão, nominado pelo cientista político Sergio Abranches, não foi inaugurado com o texto constitucional de 1988. A necessidade de formação de apoio entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo para garantia da governabilidade do país decorre de traços formativos do cenário político brasileiro, em que o Presidente da República sempre possuiu uma base eleitoral de caráter nacional, enquanto a composição do Poder Legislativo sempre foi baseada em um eleitorado regional. Com a Constituição Federal de 1946 que se inaugura a fragmentação do Poder Legislativo, quando os partidos políticos assumem um caráter nacional e multipartidário, iniciando o jogo de negociação entre os Poderes para a aprovação de políticas públicas no âmbito do Congresso Nacional. Por outro lado, com a Constituição Federal de 1967, sob a vigência de um Regime Militar autoritário, o cenário de negociação entre os Poderes se agrava, pois ao Presidente da República foram concedidos maiores poderes para condução da agenda legislativa.

A Constituição Federal de 1988, ao dotar um Presidente da República de amplos poderes legislativos; ao assegurar que a base eleitoral do Poder Legislativo ainda ocorra de modo regionalizado, a partir do sistema eleitoral proporcional de lista aberta; bem como ao fomentar o multipartidarismo e escolher o modo de organização federalista, concentrando amplos poderes na União, mantêm os elementos que garantem que o presidencialismo coalizão se desenvolva. Nesse sentido, a formação de coalizões é uma imposição do texto constitucional, pois decorre dos elementos institucionais escolhidos para o desenvolvimento do poder político no Brasil, uma vez que o Presidente da República é eleito em um cenário em

que seu partido não consegue formar maioria no Congresso Nacional, necessitando formar coalizões de apoio para governar.

Por outro lado, embora o presidencialismo de coalizão inaugurado na Constituição Federal de 1988 possa ter garantido a produção de resultados legislativos, não havendo paralisia decisória no Congresso Nacional, o modo de formação da estabilidade das relações entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo tem fragilizado as instituições da República brasileira. Diante da alta fragmentação partidária que compõe o Poder Legislativo, torna-se cada vez mais difícil a formação de uma base de apoio ao Presidente da República, para garantia da governabilidade, porquanto há múltiplos interesses envolvidos na negociação, o que dificulta que essa composição de apoio ocorra com base nos recursos administrativos disponíveis para a finalidade. Nesse sentido, desponta-se uma crítica ao custo e as motivações que ensejam a composição da base aliada ao Presidente da República, ao ponto que os recorrentes escândalos de corrupção, que demonstram a compra de apoio político na negociação no Congresso Nacional, atrelados a inefetividade das ações legislativas em produzirem resultados coesos que auxiliem na busca da igualdade material em todo território nacional, demonstram que os interesses políticos ainda se desenvolvem com base naqueles valores oligárquicos, patrimonialistas e clientelistas, reconhecidos no cenário formativo da República brasileira, em detrimento da composição de apoio político por interesses programáticos, em consonância com os valores e objetivos elencados no novo texto constitucional.

Em razão disso, no terceiro capítulo deste trabalho, abordou-se algumas teorias relacionadas à crise da democracia na atualidade, a fim de demonstrar que hodiernamente as democracias não desfalecem em decorrências de golpes de Estado que podem ser facilmente identificados, como outrora. A crise da democracia na atualidade advém de práticas institucionais reconhecidas como legais, mas que objetivam fins que desestabilizam o regime democrático. Nesse sentido, promoveu-se uma leitura do caso que ficou conhecido como “Esquema do Orçamento Secreto”, a fim de demonstrar como essas práticas podem ser identificadas na negociação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo para formação de coalizões que sustentem a governabilidade no âmbito do Congresso Nacional.

Identificou-se que, além dos custos e da influência econômica na formação de coalizões por fora das relações delineadas nas instituições políticas, como

evidenciado pelos escândalos de corrupção, o modo de formação de uma maioria que apoie o Presidente da República para aprovação de medidas legislativas tem estreitado os limites da legalidade dentro do Congresso Nacional, violando frontalmente as disposições da Constituição Federal. Ao compreender o funcionamento do Esquema do Orçamento Secreto, demonstrou-se como a forma de composição das coalizões de apoio entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, exigida para a garantia da governabilidade no presidencialismo de coalizão, tem-se utilizado de elementos legalmente previstos, como as emendas parlamentares, para finalidades antidemocráticas. No Caso do Orçamento Secreto, intentou-se direcionar recursos públicos aos congressistas que compunham à base de apoio ao Presidente da República, utilizando-se da sigla vinculada a emenda de relator, na intenção de ocultar a identidade dos parlamentares envolvidos no esquema e também a quantia destinada a cada um na divisão informal do orçamento público, para garantia da governabilidade presidencial. Por meio de um ato administrativo, a saber, a emenda de relator, visou-se garantir a manutenção de interesses patrimonialistas e eleitoreiros na formação e manutenção da coalizão de apoio entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo. Essa prática se traduz em antidemocrática, diante dos prejuízos à coletividade, em razão da má gestão de recursos públicos, em desrespeito aos princípios norteadores da carta constitucional de 1988, no que toca ao modo de atuação da administração pública, que deveria atender aos postulados da legalidade, da impessoalidade, da transparência e da eficiência.

Nesse sentido, entende-se que o *modus operandi* do presidencialismo de coalizão, no que toca a forma de composição de apoio político entre os Poderes, tem auxiliado naquilo que Runciman (2018) e Przeworski (2020) descreveram como práticas de desconsolidação da democracia, ao ponto que aqueles que detêm o poder político se utilizam de ferramentas institucionalmente legalizadas, mas para fins que desestabilizam o regime democrático, minando, gradualmente, o desenvolvimento das instituições da democracia no Brasil. Dessa forma, no último momento do texto, demonstrou-se como é possível reconhecer os sinais de uma crise democrática no país, ao ponto que em decorrência do modo de formação de coalizões entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, há uma degradação no apoio às instituições democráticas do país, o que se observa a partir do desgaste dos partidos políticos, uma vez que à população não confiança nesta instituição; do avanço de atitudes que contrariam os valores constitucionais, especialmente

ocorrendo uma afronta ao princípio da dignidade da pessoa humana, e por fim, do declínio ao apoio à própria democracia como regime político, com a ascensão de discursos autoritários, que estimulam especialmente o desrespeito à separação e a própria existência dos Poderes da República Brasileira.

Do exposto, é possível inferir que as práticas decorrentes da formação de coalizões no presidencialismo brasileiro contribuíram para a configuração de um cenário de crise democrática no país, notadamente em razão de que o poder político no Brasil sempre se desenvolveu a partir de interesses particularistas, especialmente econômicos e eleitorais. Esperava-se que com a promulgação da Constituição Federal de 1988 as práticas políticas seriam renovadas, inspiradas pelos valores elencados em seu texto que priorizavam a moralidade pública e o desenvolvimento social por meio da concretização de direitos fundamentais. No entanto, no decorrer dos anos da Terceira República Brasileira vislumbrou-se a manutenção de comportamentos vinculados aos interesses clientelistas, que priorizam o interesse privado e meramente eleitoral, em detrimento do interesse público, no momento de formação da coalizão de apoio entre o Presidente da República e o Poder Legislativo, impedindo a implementação de medidas políticas que possam de fato promover a igualdade material à população brasileira, pois a coalizão partidária tem se formado sob o pretexto de viabilizar resultados políticos a uma pequena parcela de interessados, em detrimento da construção de apoio político a partir da deliberação sobre interesses de caráter coletivo.

Importante ressaltar que não se atribui a forma de funcionamento do presidencialismo de coalizão, que necessita da formação de apoio entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, as mazelas no que toca à consolidação da democracia no Brasil, uma vez que a composição de coalizões é uma prática recorrente em sistemas com Legislativos fragmentados. Por outro lado, é no modo e nas motivações que levam ao desenvolvimento dessas relações, que as práticas de cunho particularistas e clientelistas permanecem a se desenvolver. Entende-se que tal situação está estritamente atrelada a não superação do modo de fazer política advindo dos tempos pretéritos da história brasileira, uma vez que se mantém uma insistente tentativa de privatização da esfera pública. A manutenção destes comportamentos no momento de formação das coalizões auxilia no surgimento de uma crise democrática no país, ao ponto que dessas práticas sucedem uma série de

escândalos de corrupção, que minam a confiança dos cidadãos no corpo político e, aos poucos, degradam a confiança nas instituições do sistema democrático.

Embora não seja o escopo desse trabalho, entende-se que para frear esse cenário de crise democrática e recuperar a confiança dos cidadãos nas instituições políticas, existem correções institucionais capazes de melhorar alguns aspectos de funcionamento do sistema político do país, especialmente vinculadas a correções do sistema eleitoral para frear a fragmentação partidária excessiva. Ainda, é preciso que se fortaleçam as relações de base no âmbito dos Partidos Políticos, a fim de que os cidadãos se sintam mais conectados com essa instituição tão essencial à democracia e fortaleçam os laços de fiscalização das condutas de seus representantes políticos de modo contínuo. Por outro lado, medidas de democratização e modernização da *accountability* no âmbito da negociação entre os Poderes se fazem prementes, para fins de tornar a composição do apoio político entre o Congresso Nacional e o Presidente da República mais transparente, racionalizada e vinculada com os objetivos programáticos da Constituição Federal de 1988.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, Sérgio Henrique. A democracia Brasileira vai bem, mas requer cuidados: proposições sobre a democracia brasileira e o presidencialismo de coalizão. **XIII Fórum Nacional**, Rio de Janeiro, 2001. Disponível em: <https://www.inae.org.br/estudo/a-democracia-brasileira-vai-bem-mas-requer-cuidados-proposicoes-sobre-democracia-brasileira-e-o-presidencialismo-de-coalizao/>. Acesso em: 5 mar 2023.
- ABRANCHES, Sérgio Henrique. Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 31, n. 1, p. 5-34, 1988. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4251415/mod_resource/content/1/AbranchesSergio%281988%29_PresidencialismodeCoalizao.pdf. Acesso em: 01 mar 2023.
- ABRANCHES, Sérgio Henrique. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.
- ABRANCHES, Sérgio. A metamorfose social e a democracia. **Journal of Democracy**, São Paulo, v. 11, n. 1, 2022. Disponível em: <https://www.plataformademocratica.org/Arquivos/mar-22/Ametamorfosesocialeademocracia.pdf>. Acesso em: 1 set. 2023.
- ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Constitucional Descomplicado**. 18. ed. São Paulo: Método, 2019.
- ALEXY, Robert. **Constitucionalismo Discursivo**. Organização e tradução de Luís Afonso Heck. 4. ed. rev. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.
- ALVES, Vinícius Silva; PAIVA, Denise. Presidencialismo de coalizão no Brasil: mapeamento do debate e apontamentos para uma nova agenda de pesquisa. **Revista de Estudos Brasileños**: v. 4, n. 6, p. 50-63, 2017. Disponível em: https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/4612/2017_alves_presidencialismo_coalizao_brasil.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em 5 set. 2023.
- AMES, Barry. **Os entraves da democracia no Brasil**. Tradução Vera Pereira. Rio de Janeiro: FGV, 2003.
- AVRITZER, Leonardo. Eleições e democracia. AVRITZER, Leonardo. SANTANA, Eliara. BRAGATTO, Rachael Callai. *In*: **Eleições 2022 e a reconstrução da democracia no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 2023, p. 15-23.
- AVRITZER, Leonardo. **O pêndulo da democracia**. São Paulo: Todavia, 2019.
- AVRITZER, Leonardo. **Impasses da democracia no Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.
- BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. **História Constitucional Brasileira: Mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012. Disponível em:

https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/10028/historia_constitucional_barbosa.pdf?sequence=3&isAllowed=y. Acesso em: 20 jul. 2023.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: Os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 11 ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. Educação para a Democracia. **Lua Nova**, São Paulo, n. 38, p. 223-237, 1996. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ln/n38/a11n38.pdf>. Acesso em: 15 maio 2023.

BERMEO, Nancy. On Democratic Backsliding. **Journal of Democracy**, Washington, n. 27, pp. 5-19, jan. 2016. Disponível em: https://web.archive.org/web/20171030220245id_/http://muse.jhu.edu/article/607612/pdf. Acesso em: 28 set. 2023.

BIGNOTTO, Newton. **O Brasil à procura da democracia: Da Proclamação da República ao Século XXI (1889-2018)**. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2020.

BITENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê. **O Brasil em crise e a resposta das políticas públicas: diagnósticos, diretrizes e propostas**. Curitiba: Íthala, 2021.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa: por um Direito Constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade**. São Paulo: Malheiros, 2001.

Bolsonaro discursa em ato em frente a quartel com pedidos de intervenção militar. **CNN**, Brasília e São Paulo, 19, abr. 2020. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/bolsonaro-discursa-em-ato-em-frente-a-quartel-com-pedidos-de-intervencao-militar/>. Acesso em: 10 ago 2023.

Bolsonaro ataca Alexandre de Moraes e diz que não cumprirá mais decisões do ministro do STF. **G1 SP**, São Paulo, 07, nov. e 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2021/09/07/bolsonaro-ataca-alexandre-de-moraes-e-diz-que-ministro-tem-tempo-para-se-redimir-ou-se-enquadra-ou-pede-para-sair.ghtml>. Acesso em: 15 ago 2023.

Bolsonaro discursa em Brasília para manifestantes que pediam intervenção militar. **G1**, Brasília, 19 abr. 2020. Política. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/04/19/bolsonaro-discursa-em-manifestacao-em-brasilia-que-defendeu-intervencao-militar.ghtml>. Acesso em: 19 ago 2023.

BRASIL. **Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br//CCIVIL_03/AIT/ait-02-65.htm. Acesso em: 19 jul. 2023.

BRASIL. **Ato institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br//CCIVIL_03/AIT/ait-05-68.htm. Acesso em: 19 ju. 2023.

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 15 out. 2023.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em 10 jul 2023.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em 10 jul 2023.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em 10 jul 2023.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm Acesso em 10 jul 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 24 de janeiro de 1967.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 15 jul. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 out. 2022.

BRASIL. **Lei n. 4.737, de 15 de julho de 1965.** Institui o Código Eleitoral. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4737.htm. Acesso em: 05 mar 2023.

BRASIL. Ministério Público Federal. Operação Lava Jato. **Portal MPF, 2023.** Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato>. Acesso em: 18 de out. 2023.

BRASIL. Ministério Público Federal. Operação Maus Caminhos. **Portal MPF, 2016.** Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/operacao-maus-caminhos>. Acesso em: 18 de out. 2022.

BRASIL. **Portaria interministerial ME/SEGOV-PR nº 6.145,** de 24 de maio de 2021. Dispõe sobre procedimentos e prazos para operacionalização das emendas individuais, de bancada estadual e de relator-geral e superação de impedimentos de ordem técnica, em atendimento ao disposto nos arts. 166, §§ 9º a 20, e 166-A da

Constituição, nos arts. 64, 66 a 76 da Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020, e art. 4º, § 7º, da Lei nº 14.144, de 22 de abril de 2021. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, Distrito Federal. 25 maio 2021. Ed. 97, seção 1, p. 88.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Penal (AP) nº 470**. Autor: Ministério Público Federal. Réu: José Dirceu de Oliveira e Silva e outros. Ministro Relator: Ministro Joaquim Barbosa. Revisor: Ministro Ricardo Lewandowski, 2012. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3678648>. Acesso em: 6 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 850 (Distrito Federal)**. Relatora Ministra Rosa Weber. Orçamento Secreto. 2022. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=767276438>. Acesso em: 15 set. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral (TSE). **Brasil tem mais de 156 milhões de eleitoras e eleitores aptos a votar em 2022**. TSE, 2022. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2023/Julho/mais-de-15-7-milhoes-de-eleitores-brasileiros-sao-filiados-a-algum-partido>. Acesso em: 5 set 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral (TSE). **Estatísticas do eleitorado** – Eleitores filiados. TSE, 2020. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado/filiados>. Acesso em: 07 jan 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral (TSE). **Mais de 15,7 milhões de eleitores brasileiros são filiados a algum partido**. TSE, 2023. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2023/Julho/mais-de-15-7-milhoes-de-eleitores-brasileiros-sao-filiados-a-algum-partido>. Acesso em: 5 set 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral (TSE). **Partidos políticos registrados no TSE**. TSE, 2023. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/partidos/partidos-registrados-no-tse/registrados-no-tse>. Acesso em: 5 mar 2023.

CARAZZA, Bruno. **Dinheiro, Eleições e Poder**: as engrenagens do sistema político brasileiro. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: uma discussão conceitual. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, 1997. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000200003. Acesso em: 09 maio 2023.

CARVALHO, JOSÉ MURILO. **Os bestializados**: Rio de Janeiro e a República que não foi. 3 Ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1987.

CASTELLS, Manuel. **Ruptura**: a crise da democracia liberal. Tradução Joana Angélica d'Avila Melo. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

CHEIBUB, José Antônio; PRZEWORSKI, Adam; SAIEGH, Sebastian. Governos de coalizão nas democracias presidencialistas e parlamentaristas. **Dados** - Revista de

Ciências Sociais. Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 187-218, 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/fNBZXqQcFhs53qr8GyJLN9K/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 2 out. 2023.

CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS. **Agência Senado**, 2023. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/constituicoes-brasileiras>. Acesso em 15 jul. 2023.

CYRINO, André. Como se fazem as leis? Democracia, Grupos de Interesse e Controle de Constitucionalidade. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, n. 113, p. 51- 99, 2016. Disponível em: <https://pos.direito.ufmg.br/rbep/index.php/rbep/article/view/419/353>. Acesso em: 27 jul. 2023.

DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Tradução Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília. 2001.

DAL BEM PIRES, José Santos, MOTTA, Walmir Francelino. A evolução histórica do orçamento público e sua importância para a sociedade. **Reflexão Contábil**, Maringá, v. 25, n. 2, 2006. Disponível em: <https://periodicos.uem.br/ojs/index.php/Enfoque/article/download/3491/3158/>. Acesso em: 09 set. 2023.

Democracia está 'em declínio' no Brasil, aponta relatório internacional. **G1**, Brasília, 22, nov. 2021. Mundo. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2021/11/22/democracia-esta-em-declinio-no-brasil-aponta-relatorio-internacional.ghtml>. Acesso em: 6 ago 2023.

DINIZ, Eli. **Voto e Máquina Política**: Patronagem e clientelismo no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

FAORO, Raimundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 3 ed. Porto Alegre: Globo, 2001.

FAVERO, Daniel. Lembre do escândalo dos Anões do Orçamento que completa 20 anos. **Terra**, São Paulo, 18 nov. 2013. Disponível em: terra.com.br/noticias/brasil/politica/lembre-do-escandalo-dos-anoes-do-orcamento-que-completa-20-anos,3f1376212bd42410VgnVCM3000009af154d0RCRD.html. Acesso em: 15 out. 2023.

FERRAJOLI, Luigi. La esfera de lo indecible y la división de poderes. Tradução Miguel Carbonell. In: **Estudios Constitucionales**: Revista del Centro de Estudios Constitucionales, Año 6, n.º 1, 2008. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/820/82060116.pdf>. Acesso em: 4 set. 2023

FERREIRA, Luiz Claudio. Princesa Isabel agiu por abolição e encarou machismo, dizem estudiosos. **Agência Brasil**, 2021. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2021-11/princesa-isabel-agiu-por-abolicao-e-encarou-machismo-dizem-estudiosos>. Acesso em 7 maio 2023.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Constituição e governabilidade. **Revista de Informações Legislativas**, Brasília v. 31, nº 123, pp. 219-227, jul./set. 1994.

Disponível em:

<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/176248/000491448.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 5 out. 2023.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Governabilidade e revisão constitucional. Ensáio sobre a (in)governabilidade brasileira especialmente em vista da Constituição de 1988. **R. Dir. Adm.**, Rio de Janeiro, 193: p. 1, jul./set. 1993. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/45767/47094>. Acesso em: 5 out. 2023.

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo (Orgs.). **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GOULART, Jefferson O. Orçamento participativo e gestão democrática no poder local. **Lua Nova**, São Paulo, v. 69, p. 49-78, 2006. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/ln/a/XPrYdngNVx6CJXD5ddpXX5K/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 2 jul 2022.

GORCZEWSKI, Clovis. **Direitos humanos, educação e cidadania**: conhecer, educar, praticar. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2009.

GUIMARÃES, Luís Gustavo Faria. **O presidencialismo de coalizão no Brasil**. São Paulo: Blucher Open Access, 2020.

HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro**. 3 ed. Tradução: George Sperber; Paulo Astor Soethe. São Paulo: Loyola, 2007.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre faticidade e validade. Tradução Flávio Beno Sieberneicher. Vol. I. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HELD, David. **Modelos de democracia**. Belo Horizonte: Paideia, 1987.

IPEC – Inteligência em Pesquisa e Consultoria Estratégica; **Índice de confiança social em 2023**. Brasília, 2023. Disponível em: https://www.ipec-inteligencia.com.br/Repository/Files/2223/230196_ICS_INDICE_CONFIANCA_SOCIAL_2023.pdf. Acesso em: 27 ago 2023.

LAMOUNIER, Bolívar. **Da independência a Lula e Bolsonaro**: dois séculos de política brasileira. 2 ed. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2021.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

LEAL, Mônia Clarissa Hennig. **Jurisdição Constitucional Aberta**: Reflexões sobre a Legitimidade e os Limites da Jurisdição Constitucional na Ordem Democrática – uma Abordagem a partir das Teorias Constitucionais Alemã e Norte-Americana. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

LEAL, Rogerio Gesta. **Déficits Democráticos na Sociedade de Riscos e (des)caminhos dos protagonismos Institucionais no Brasil**. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2020.

LEAL, Rogério Gesta. **Patologias corruptivas nas relações entre Estado, Administração Pública e Sociedade**: causas, consequências e tratamentos. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2013.

LEFORT, Claude. **Pensando o político**: ensaios sobre democracia, revolução e liberdade. Tradução Eliana M. Souza. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

LEVITSKY, Steven. Ziblatt, Daniel. **Como as democracias morrem**. Tradução: Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

LIMONGI, Fernando. Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. **Novos Estudos**, São Paulo, v. 76, p. 17-41, 2006. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-33002006000300002&script=sci_arttext. Acesso em: 12 jun. 2023.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. A crise atual e o debate institucional. **Novos Estudos**, São Paulo, v. 36, n. 3, p. 79-97, 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0101-33002017000300079&lng=en&nrm=iso&tlng=pt. Acesso em: 12 jul. 2023.

LIMONGI, Fernando de Magalhães Papaterra e FIGUEIREDO, Argelina. Poder de agenda e políticas substantivas. INÁCIO, Magna. RENNO, Lucio. *In: Legislativo brasileiro em perspectiva comparada*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

LIMONGI, Fernando de Magalhães Papaterra. O poder executivo na Constituição de 1988. 2008, São Paulo: Aderaldo & Rothschild Editores, 2008.

LINZ, Juan; STEPAN, Alfred. **A transição e consolidação da democracia**: a experiência do sul da Europa e da América do Sul. Tradução Patrícia de Queróz Carvalho Zimbres. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

LUCENA, Kalhil Gibran Melo de. GRILLO, Maria Ângela de Faria. As representações da república velha na cultura popular e no livro didático. In: **Anais Eletrônicos do IV Colóquio de História** "Abordagens Interdisciplinares sobre História da Sexualidade". Luiz C. L. Marques e Newton D. A. Cabral (Orgs.). Recife, 16 a 19 de outubro de 2010. p. 606-615. ISSN: 2176-9060. Disponível em: <http://www.unicap.br/coloquiodehistoria/wp-content/uploads/2013/11/4Col-p.606.pdf>. Acesso em 24 maio 2023.

MELO, Carlos Ranulfo. Câmara dos Deputados 2022: direita tornou-se majoritária, esquerda e centro recuaram. AVRITZER, Leonardo. SANTANA, Eliara. BRAGATTO, Rachael Callai. *In: Eleições 2022 e a reconstrução da democracia no Brasil*. Belo Horizonte: Autêntica, 2023, p. 135-142.

Mensalão: cronologia do caso. **Memória Globo**, 2021. Disponível em: <https://memoriaglobo.globo.com/jornalismo/coberturas/mensalao/noticia/mensalao-cronologia-do-caso.ghtml>. Acesso em 20 out. 2023.

MEZZARROBA, Orides. **Introdução ao Direito Partidário Brasileiro**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

MILL, John Stuart. **Sobre la libertad**. Madrid: Alianza, 1986.

MOUFFE, Chantal. **La paradoja democrática**. Barcelona: Gedisa, 2003.

MOTA, Camila Veras. 7 fatores que explicam os ataques de 8 de janeiro em Brasília. **BBC News Brasil**, São Paulo, 5 jul. 2023. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/cye7egj6y1no>. Acesso em: 11 ago 2023

MONTESQUIEU, Charles. **O espírito das Leis**. Tradução Cristina Murachco. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

MOUNK, Yascha. **O povo contra a democracia: por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la**. Tradução: Cássio de Arantes Leite e Debóra Landesberg. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. Análise qualitativa: teoria, passos e fidedignidade. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 3, p. 621-626, 2012.

NICOLAU, Jairo. **Representantes de quem? Os descaminhos do seu voto da urna à Câmara dos Deputados**. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

NINO, Carlos. Santiago. **Fundamentos de derecho constitucional: análisis filosófico, jurídico y politológico de la práctica constitucional**. Buenos Aires: Astrea, 1992

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PEREIRA, Carlos. MUELLER, Bernardo. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre executivo e legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. **Dados – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 265-301, 2002.

PIRES, Breno. Farra ilimitada: depois dos tratores e das escolas fakes, o orçamento secreto patrocina um festival de fraudes no SUS. **Piauí**, 2022. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/materia/farra-ilimitada/>. Acesso em: 7 set. 2023.

PIRES, Breno. Orçamento secreto bilionário de Bolsonaro banca trator superfaturado em troca de apoio no Congresso. **Estadão**, 2021. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/bolsonaro-cria-orcamento-secreto-em-troca-de-apoio-do-congresso/>. Acesso em: 7 set. 2023.

PIRES, Breno. SHALDERS, André. AFFONSO, Julia. Orçamento secreto foi usado para turbinar esquema de "escolas fake". **Estadão**, 2022. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/orcamento-secreto-foi-usado-para-turbinar-esquema-de-escolas-fake/>. Acesso em: 7 set. 2023.

PRZEWORSKI, Adam. **Crises da democracia**. Tradução: Berlio Vargas. Rio de Janeiro: Zahar, 2020.

Relembre o surgimento e a evolução do mensalão. **G1**, 2012. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2012/07/relembre-o-surgimento-e-evolucao-do-mensalao.html>. Acesso em 20 out 2023.

ROCHA, Enid. A Constituição Cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios. VAZ, Flavio Tonelli; MUSSE, Juliano Sander; SANTOS, Rodolfo Fonseca dos. *In: 20 anos da Constituição Cidadã: avaliação e desafios da seguridade social*. Brasília: Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil, 2008.

RUNCIMAN, David. **Como a democracia chega ao fim**. Tradução Sergio Flaksman. São Paulo: Todavia, 2018.

SANCHES, Oswaldo Maldonado. O ciclo orçamentário: uma reavaliação à luz da Constituição de 1988. **Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 4, 1993. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/8549/7290>. Acesso em: 09 set. 2023.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Fabiano. Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 237 a 264, 2002a. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/zHHRFwtXHwbgPJys89W7szP/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 6 out. 2023.

SCHIER, Paulo Ricardo. Presidencialismo de coalizão: democracia e governabilidade no Brasil. **Revista Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba, v. 20, p. 253-299, 2016. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/959/476>. Acesso em: 11 fev 2023.

SCHIER, Paulo Ricardo. **Presidencialismo de coalizão**: contexto, formação e elementos na democracia brasileira. Curitiba: Juruá Editora, 2017.

SCHWARCZ, Lilia Mortiz. **Sobre o autoritarismo brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

SCHWARCZ, Lilia. STARLING, Heloisa. **Brasil**: Uma Biografia. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

SCHUMPETER, Joshep. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Tradução Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

STRECK, Lenio Luiz. Moraes, Jose Luis Bolzan. **Ciência Política e Teoria do Estado**. 8 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2014.

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.

TRINDADE, Sérgio Luiz Bezerra. Constituição de 1891: as limitações da cidadania na República Velha. **Revista da FARN**, Natal, v. 3, p. 175-189, 2004. Disponível em: <http://revistas.unirn.edu.br/index.php/revistaunirn/article/view/98/110>. Acesso em 1 maio 2023.

VASCONCELOS, Rodrigo. Bolsonaro volta a questionar segurança da urna eletrônica: "É penetrável, sim". **CNN**, Brasília, 14 abr. 2022. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/bolsonaro-volta-a-questionar-seguranca-da-urna-eletronica-nao-e-inviolavel-e-penetravel-sim/>. Acesso em: 9 ago 2023.

VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. **Presidencialismo de coalizão**: exame do atual sistema de governo brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2015.

VIEIRA, Oscar Vilhena. **A batalha dos poderes**: da transição democrática ao mal-estar constitucional. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

VILLELA, Cícero Costa. **Os “Anões do Orçamento” e o “Mensalão” na Folha de São Paulo**: Uma Leitura Discursiva dos Escândalos Políticos. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Comunicação Social), Faculdade de Comunicação Social da UFJF, Juiz de Fora, 2012. Disponível em: <http://www.ufjf.br/facom/files/2013/05/monoCICERO14deoutubro-1.pdf>. Acesso em: 06 out. 2023.

ZANIN MARTINS, Cristiano. ZANIN MARTINS, Valeska Teixeira. VALIM, Rafael. **Lawfare**: uma introdução. São Paulo: Editora Contracorrente, 2023.