



**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS
PRO-REITORIA DE GRADUAÇÃO
ESCOLA DE DIREITO, NEGÓCIOS E COMUNICAÇÃO
CURSO DE DIREITO
NÚCLEO DE PRÁTICA JURÍDICA
COORDENAÇÃO ADJUNTA DE TRABALHO DE CURSO II
MONOGRAFIA**

**A CRISE POLÍTICA BRASILEIRA EM DETRIMENTO DO PRESIDENCIALISMO DE
COALIZÃO**

**ORIENTANDO – RODRIGO AUGUSTO CAVADAS
ORIENTADOR – PROF. DR. RAFAEL ROCHA DE MACEDO**

GOIÂNIA-GO

2022

RODRIGO AUGUSTO CAVADAS

**A CRISE POLÍTICA BRASILEIRA EM DETRIMENTO DO PRESIDENCIALISMO DE
COALIZÃO**

Monografia Jurídica apresentada à disciplina
Trabalho de Curso II, da Escola de Direito,
Negócios e Comunicação da Pontifícia
Universidade Católica de Goiás (PUCGOIÁS).
Prof. Orientador – Dr. Rafael Rocha de Macedo.

GOIÂNIA-GO

2023

Dedico esta monografia aos meus pais, que muito lutaram pela minha educação e ao meu irmão, que me inspirou nesta pesquisa.

“A turbulência dos demagogos derruba os governos democráticos”.

(Aristóteles)

RESUMO

O texto aborda a complexa relação entre os três poderes no Brasil, que é sustentada por meio de coalizões, mas que foi afetada pela fragmentação partidária, aumentando consideravelmente os custos políticos, financeiros e institucionais. Com a ampliação vertiginosa de partidos, os governos passaram a utilizar mecanismos cada vez menos republicanos para formar suas coalizões. A tendência crescente de fragmentação partidária e a adoção de novas formas de negociação, por meio da cooptação financeira e material de partidos e parlamentares, não decorre apenas de desvios morais, mas de um processo mais amplo e complexo de contínua deterioração do sistema político brasileiro. Esse processo inclui um sistema federativo assimétrico, um presidente forte e paradoxalmente dependente do Congresso e um sistema partidário hiperfragmentado. É importante destacar que essa questão não é recente, mas sim um aspecto histórico do sistema político brasileiro.

Palavras-chave: presidencialismo de coalizão, fragmentação partidária, governabilidade, presidencialismo de cooptação, sistema político.

ABSTRACT

The text addresses the complex relationship between the three branches in Brazil, which is sustained through coalitions, but has been affected by party fragmentation, considerably increasing political, financial, and institutional costs. With the rapid expansion of political parties, governments began using increasingly non-republican mechanisms to form their coalitions. The growing trend of party fragmentation and the adoption of new forms of negotiation, through financial and material co-optation of parties and parliamentarians, are not merely the result of moral deviations but part of a broader and more complex process of continuous deterioration of the Brazilian political system. This process includes an asymmetric federal system, a strong president paradoxically dependent on Congress and a highly fragmented party system. It is important to note that this issue is not recent but rather a historical aspect of the Brazilian political system.

Keywords: Coalition presidentialism, party fragmentation, governability, cooptation presidentialism, political system,

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
1. AS ORIGENS DO PRESIDENCIALISMO E SUA CHEGADA AO BRASIL ...	13
1.1. PRIMÓRDIOS DA REPÚBLICA NO BRASIL	15
1.2. A IMPLEMENTAÇÃO DO PRESIDENCIALISMO.....	17
1.3. A RELAÇÃO ENTRE OS PODERES A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO DE 1891 19	
1.4. A QUEDA DA REPÚBLICA DE OLIGARQUIAS E OS GOVERNOS SUBSEQUENTES.....	21
1.4.1. O processo de redemocratização e os novos mecanismos de controle constitucionais.....	24
1.5. A TOMADA DE PODER MILITAR E O PRESIDENCIALISMO NA DITADURA 27	
1.5.1. O segundo processo de redemocratização e a Constituinte de 1988.....	30
2. LEGISLATIVO E EXECUTIVO PÓS-1988: O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO	31
2.1. PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO E O ACORDO ENTRE EXECUTIVO E LEGISLATIVO	32
2.2. Considerações gerais	32
2.3. Origem do termo e seus aspectos	33
2.4. Custos do arranjo político	36
2.5. DILEMAS INSTITUCIONAIS	37
2.5.1. A hiperfragmentação partidária constitucional no Parlamento brasileiro	39
2.5.2. A sutil transformação do presidencialismo de coalizão em presidencialismo de cooptação.....	41
2.6. PODER EXECUTIVO NO BRASIL REDEMOCRATIZADO	43
2.7. PODER LEGISLATIVO NO BRASIL REDEMOCRATIZADO	44
2.8. PODER JUDICIÁRIO NO BRASIL REDEMOCRATIZADO	45
2.8.1. O Poder Judiciário e o Presidencialismo de Coalizão: a figura do “ativismo judicial”	47
3. A SITUAÇÃO ATUAL E AS PERSPECTIVAS FUTURAS DO SISTEMA DE PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO	50
3.1. REVISÃO DO PRESIDENCIALISMO	51
3.1.1. Possibilidades de reforma ao sistema eleitoral.....	53
3.1.2 Possibilidades de reforma ao sistema partidário	57
3.1.3 Reformas no Poder Legislativo.....	59
3.1.4. Reformas no Poder Executivo	60

3.1.5. Reformas no Poder Judiciário.....	65
3.2. MUDANÇA DO SISTEMA DE GOVERNO SEGUNDO A CONSTITUIÇÃO FEDERAL.....	69
3.2.4. Parlamentarismo.....	70
3.2.3. Regimes mistos e presidencialismo parlamentarista	76
3.2.4. Democracias Consensuais	78
CONCLUSÃO	81
REFERÊNCIAS	86

INTRODUÇÃO

Ao se estudar a organização política de um Estado, é necessário compreender como o processo decisório, a distribuição de poder entre os atores políticos e a relação que estes mantêm entre si são estruturados. A engenharia institucional dos Estados é um pressuposto que organiza, distribui e sistematiza essas relações políticas e jurídicas. Essa engenharia é o resultado das escolhas políticas feitas pelos Estados quanto à forma como vão organizar e distribuir o poder, levando em conta sua evolução histórica e conjuntura. Tais escolhas são influenciadas por fatores políticos, sociológicos, filosóficos, econômicos e culturais.

A engenharia institucional, portanto, reflete as escolhas políticas feitas ao longo do processo histórico, que possibilitam a organização do poder político, sua distribuição entre as instituições do Estado e a fórmula com que se dará a interação entre os agentes políticos, possibilitando a tomada de decisões. Nesse contexto, a forma ou sistema de governo adotado ganha grande relevância e é fundamental para a compreensão da organização política de um determinado Estado.

A escolha do sistema de governo pode seguir diferentes modelos, como o presidencialismo e o parlamentarismo. No presidencialismo, o chefe de Estado e de governo é eleito diretamente pelo povo e possui ampla autonomia e poder para tomar decisões. Já no parlamentarismo, o chefe de governo é escolhido pelo parlamento e divide as funções do chefe de Estado com uma figura cerimonial.

No contexto do presidencialismo, o modelo de coalizão é bastante comum e consiste na formação de alianças entre o presidente e os partidos políticos para garantir a governabilidade do país. No entanto, esse modelo pode gerar crise política, uma vez que a formação dessas alianças muitas vezes envolve interesses particulares e não necessariamente a busca pelo bem comum.

Nesse sentido, a crise política em detrimento do presidencialismo de coalizão é um tema relevante a ser analisado. A fragilidade do sistema de coalizão pode levar a dificuldades na governabilidade e na tomada de decisões, além de favorecer a corrupção e o clientelismo. Por isso, é necessário discutir soluções que possam aprimorar a engenharia institucional do presidencialismo de coalizão, garantindo maior transparência, equidade e ética nas alianças políticas.

Diversas circunstâncias podem influenciar na escolha e adoção de um sistema político em um determinado momento histórico. Como exemplo, podemos mencionar o processo histórico secular que resultou no modelo parlamentarista britânico e a implantação do sistema presidencialista nos Estados Unidos da América, conforme destacado por Dalmo Dallari em sua análise comparativa desses dois sistemas políticos:

O parlamentarismo foi produto de uma longa evolução histórica, não tendo sido previsto por qualquer teórico, nem se tendo constituído em objeto de um movimento político determinado. Suas características foram se definindo paulatinamente, durante muitos séculos, até que se chegasse, no final do século XIX, à forma precisa e bem sistematizada que a doutrina batizou de parlamentarismo (...). “O presidencialismo, exatamente como ocorreu com o parlamentarismo, não foi produto de uma criação teórica, não havendo qualquer obra ou autor que tivesse traçado previamente suas características e preconizado sua implantação. Mas, diferentemente do que ocorreu no regime parlamentar, o presidencialismo não resultou de um longo e gradual processo de elaboração. Pode-se afirmar com toda a segurança que o presidencialismo foi uma criação americana do século XVIII, tendo resultado da aplicação das ideias democráticas, concentradas na liberdade e na igualdade dos indivíduos e na soberania popular, conjugadas com o espírito pragmático dos criadores do Estado norte-americano (DALLARI, 2012, p. 229).

Os sistemas de governos presidencialista e parlamentarista possuem diferenças históricas e socioeconômicas, mas ambos visam acoplar as forças políticas, equilibrar os Poderes e garantir a estabilidade para manter a ordem e viabilizar o processo decisório. O presidencialismo surgiu nos EUA durante as Revoluções liberais clássicas do século XVIII e, no Brasil, foi implementado desde a Proclamação da República em 1889, adaptando-se a diferentes períodos políticos, desde a República da Espada até a redemocratização em 1988.

Durante esses períodos, o presidencialismo brasileiro demonstrou resistência e capacidade de adaptação, principalmente devido à figura emblemática do Presidente da República e às disputas políticas. A Constituição de 1988 inaugurou um novo período para o regime presidencialista brasileiro, com um rearranjo de forças entre os três Poderes, possibilitando uma nova dinâmica na relação entre os atores políticos. O presidencialismo de coalizão, uma especificidade de alguns sistemas presidencialistas, como o brasileiro, é a principal característica do regime político atual. Desde a redemocratização, o presidencialismo brasileiro tem sido observado em seu funcionamento prático, e suas virtudes e defeitos foram constatados ao longo dos governos que se sucederam.

A dinâmica do arranjo político-institucional do presidencialismo de coalização no Brasil é resultado de um conjunto de fatores próprios da realidade institucional do país, incluindo a proliferação de partidos políticos e a fragmentação das bancadas dentro do Congresso Nacional, o que torna o diálogo entre os Poderes Legislativo e Executivo complicado e difícil de ser composto. A interação entre esses dois Poderes é baseada em sua profunda interdependência e na necessidade de formar grandes bases de apoio parlamentar para assegurar sustentação aos governos dentro do Congresso Nacional.

Ao longo das últimas décadas, o presidencialismo brasileiro foi submetido a duas ocasiões de impeachment do mandatário do Poder Executivo e a inúmeros escândalos de corrupção. A Assembleia Nacional Constituinte de 1987-88 moldou as instituições e o aparato político do país no fim do período de ditadura militar, consagrando 30 anos de eleições diretas para Presidente da República. O presidencialismo brasileiro se adaptou a diferentes períodos políticos, e sua capacidade de resistência e adaptação é sua principal característica. Desde a redemocratização, o presidencialismo brasileiro tem sido observado em seu funcionamento prático, e suas virtudes e defeitos foram constatados ao longo dos governos que se sucederam.

O termo “Presidencialismo de Coalizão” refere-se, na verdade, a um modelo de governo presente em diversos países, entre eles o Brasil, que tem como principal característica a formação de alianças entre partidos políticos com o objetivo de garantir a governabilidade do presidente eleito. Esse modelo de coalizão, apesar de ter suas vantagens, tem sido alvo de críticas ao longo dos anos, principalmente diante das recentes crises políticas que o país vem enfrentando. Assim, é fundamental aprofundar o debate sobre a crise política em detrimento do Presidencialismo de Coalizão e suas possíveis soluções, a fim de contribuir para o fortalecimento das instituições democráticas e para o desenvolvimento do país.

Ademais, a falta de estabilidade política e governamental é um dos principais malefícios do presidencialismo de coalizão. Como os partidos políticos e coalizões mudam constantemente, a governabilidade é comprometida e as políticas públicas são frequentemente interrompidas ou descontinuadas. Além disso, a

necessidade de negociações para formar coalizões muitas vezes leva a concessões excessivas a partidos políticos menores, que acabam tendo um papel desproporcional no governo e na formulação de políticas.

Além disso, o presidencialismo de coalizão tem sido alvo de críticas por não atender às expectativas da sociedade em relação à representatividade e efetividade do sistema político. A negociação política para a formação de alianças pode levar à corrupção e ao uso indevido de recursos públicos. Diante desse cenário, propostas de reforma política têm sido apresentadas como soluções para a crise política e a superação do presidencialismo de coalizão.

Em suma, a crise política decorrente do presidencialismo de coalizão é um desafio significativo para a democracia brasileira. No entanto, as propostas de solução apresentadas acima demonstram que há alternativas viáveis para superar esses desafios e construir um sistema político mais estável, eficiente e representativo. Esse modelo de coalizão partidária é visto como um dos principais causadores da crise política enfrentada pelo país, resultando em uma série de problemas institucionais, políticos e econômicos. A instabilidade política afeta diretamente a economia, afastando investimentos e gerando incertezas no mercado.

No entanto, é preciso destacar que qualquer mudança institucional deve ser acompanhada de uma análise profunda e crítica das causas subjacentes da crise política, tais como a corrupção, a falta de transparência e a falta de participação da sociedade civil na tomada de decisões políticas. Além disso, é importante ressaltar que a solução para a crise política não depende apenas de mudanças institucionais, mas também de uma mudança de cultura política e de valores na sociedade. Isso envolve a promoção de uma cultura de integridade e transparência na gestão pública, a conscientização da sociedade sobre a importância da participação política e a valorização da ética e da honestidade na política.

Dessa forma, fica evidente que o presidencialismo de coalizão no Brasil é parte geradora de uma crise política que se aprofunda a cada dia. Entretanto, é importante ressaltar que a superação desse sistema demanda uma ampla reforma política, que envolve mudanças tanto no sistema eleitoral quanto no sistema partidário. Além disso, é fundamental que haja uma disposição política e uma visão estratégica que possibilitem uma construção consensual em torno das propostas de

mudanças. Portanto, é preciso que a sociedade brasileira exerça um papel ativo na busca por soluções para a crise política atual.

É fundamental que se busque soluções para a crise política atual e para a crise do presidencialismo de coalizão em específico, pois elas afetam diretamente a governabilidade e a estabilidade democrática do país. A construção de uma democracia mais saudável e eficiente passa pela busca de soluções inovadoras e pela participação ativa de todos os setores da sociedade. Ademais, é importante que haja transparência e efetividade nas ações do governo e dos políticos, a fim de que se possa recuperar a confiança da população no sistema político como um todo.

Por fim, é fundamental que haja um compromisso político real e efetivo por parte dos líderes políticos e das instituições governamentais em promover mudanças significativas para superar a crise política em detrimento do presidencialismo de coalizão. Somente com ações concretas e medidas estratégicas será possível restabelecer a confiança da sociedade nas instituições políticas e garantir a estabilidade democrática e o desenvolvimento social e econômico do país.

1 AS ORIGENS DO PRESIDENCIALISMO E SUA CHEGADA AO BRASIL

Ainda que os Estados contemporâneos observem um leque de possibilidades para seus governos, a partir da existência dos diversos regimes de governo, cada qual com suas peculiaridades, característicos de uma região e, muitas das vezes, derivando um dos outros, é necessário destacar a importância de dois regimes que sobre-excedem os demais em sua predominância nos últimos dois séculos: o parlamentarismo e o presidencialismo, elaborados a partir de históricos distintos de forma a apresentar, cada um, suas especificidades.

Ambos os sistemas de governo alcançaram tal predominância através da evolução histórica dos povos envolvidos em suas criações, destacando-se suas diferenças, visto que foi através do aperfeiçoamento das instituições do Reino Unido que, por intermédio de reivindicações da Revolução Gloriosa, em 1688, emergiu o sistema parlamentar – que marcou o fim de uma monarquia absolutista –, enquanto o presidencialismo foi construído na Constituição estadunidense aprovada pela Convenção de Filadélfia, em 1787, apresentando aspectos do Direito Inglês – fruto da colonização anglo-saxã – aliado às ideias de Montesquieu. Acompanhando esse discurso, instrui Dalmo Dallari:

(..) diferentemente do que ocorreu no regime parlamentar, o presidencialismo não resultou de um longo e gradual processo de elaboração, (...) tendo resultado da aplicação das ideias democráticas, concentradas na liberdade e na igualdade dos indivíduos e na soberania popular, conjugadas com o espírito pragmático dos criadores do Estado norte-americano (DALLARI, 2012, p. 228).

Desta forma, o presidencialismo nasce, ainda que prematuramente, no contexto histórico norte-americano, como criação teórica e desdobramento da Revolução Americana, o movimento popular que findou na independência e na fundação dos Estados Unidos da América. Tal movimento teve origem na insatisfação popular enfrentada pelas treze colônias americanas em detrimento da política comercial adotada pelos ingleses, que se tornava cada vez mais protecionista e apresentava sucessivas elevações tributárias, impostas pelo governo inglês, com a justificativa de necessidade de financiamento da proteção do território americano por eles colonizado.

Foi nesse contexto, que as treze colônias americanas se insurgiram contra a Coroa inglesa, declarando, em 04 de julho de 1776, em defesa da liberdade, da

igualdade dos seus indivíduos e de sua soberania, sua independência. Cabe destacar que é na própria Declaração de Independência que se observa a imediata necessidade de mudança no sistema do governo local:

(..) that whenever any Form of Government becomes destructive of these Ends, it is the Right of the People to alter or to abolish it, and to institute new Government, laying its Foundation on such Principles, and organizing its Powers in such Form, as to them shall seem most likely to effect their Safety and Happiness.¹

A Guerra da Independência acometeu os jovens Estados americanos até 1782, contudo foi em 1777 que os norte-americanos editaram seu primeiro texto constitucional, o qual era chamado de “Artigos da Confederação”, ratificado em 1781 e que permaneceu vigente até o ano de 1788. Estes artigos visavam garantir máxima autonomia para cada Estado confederado, em detrimento de um Governo central. A partir deste texto, onze das treze colônias formularam suas Constituições locais com suas próprias regras no que se refere à organização do poder político e decisório.

Foi na Filadélfia, em 1787, que se reuniram os chefes das confederações para a elaboração de uma nova Constituição americana. A preocupação dos constituintes era reforçar o governo nacional, de forma a não reduzir a autonomia de seus estados membros. Deste modo, leciona Ricardo Fiuza:

Uma das cinco questões mais discutidas pela Convenção de Filadélfia foi a estrutura do órgão executivo. Vários convencionais-constituintes defendiam a criação de um Executivo colegiado, com um mandato de quatro, sete ou dez anos. Alexander Hamilton chegou a sugerir o mandato vitalício com sucessor hereditário! Houve quem defendesse a ideia de um chefe do Executivo eleito pelo Congresso para um termo de sete anos, sem reeleição (FIUZA, 2004, p. 213).

Desta maneira, na busca por uma maneira que possibilitasse reforçar o poder e a soberania do governo nacional, sem que houvesse ameaças à autonomia dos Estados-membros, conquistada após a Independência, “chegou-se à decisão: um presidente eleito por quatro anos com direito à reeleição. E sua eleição deveria ser feita por um colégio de eleitores escolhidos nos Estados-Membros (sem a participação de congressistas, é bom frisar)” (FIUZA, 2004, p. 213).

Dessa forma, foi criado o presidencialismo estadunidense. Nas palavras de Dalmo Dallari, “os fundadores do Estado norte-americano tinham plena consciência de estarem criando uma nova forma de governo”. Para esse intuito, “atentaram para

¹ Declaration of Independence. Disponível em: <https://www.archives.gov/founding-docs/declaration-transcript>

as necessidades práticas, procurando conciliar os conflitos de interesses e de tendências registrados entre os constituintes, criando um sistema de governo suficientemente forte e eficiente para cumprir suas tarefas e convenientemente contido para não degenerar num absolutismo” (DALLARI, 2012, p. 13).

No Brasil, por outro lado, vivia-se período de Império, cerca de um século antes do presidencialismo de fato ser implementado como nosso regime de governo, através dos movimentos que levaram ao golpe militar responsável pela proclamação da República, em 15 de novembro de 1889. Ainda que brevemente, é interessante observar que, no Brasil, foi uma manobra político-militar que levou o país a se tornar uma República e, ao longo desta redação, observar-se-á os impactos desta singularidade.

1.1 PRIMÓRDIOS DA REPÚBLICA NO BRASIL

A necessidade da troca do regime de governo em um Brasil pós-abolicionismo surge da elite latifundiária ressentida com um império que, na visão dela, era responsável por seu golpe de morte e falência. Ou seja, o ideal republicano não era, no Brasil, o objetivo principiológico da maioria da população, de forma que “a proclamação pegou a maioria de surpresa e outros tantos foram varridos como adeptos de última hora por não verem outra saída” (CASTRO, 2010, p. 405).

De maneira geral, havia certo consenso entre a população de que não haveria um terceiro reinado. Afinal, a Princesa Isabel transmitia desconfiança, pois era casada com um estrangeiro. Apesar disso, o “Movimento Republicano”, no Brasil do final do século XIX, não pode ser considerado popular, pois maior parte da população brasileira apoiava o Regime Monárquico, o qual recentemente havia abolido a escravidão. Desse modo, a proclamação da República foi, conforme dita José Murilo de Carvalho: “um motim de soldados com o apoio de grupos políticos da capital” (CARVALHO, 1987, p. 13).

Destarte, nasceu, a partir de um golpe militar, a República no Brasil. Parte da classe dominante daquele período, alinhados com o Exército Brasileiro, cientes, após a Guerra do Paraguai, que eram o único corpo nacional, derrubaram o governo por acreditar que, caso não o fizessem, dar-se-ia ensejo à participação popular através de uma rebelião. Foi então instaurado o Governo Provisório, na noite de 15 de novembro de 1889, de forma a assegurar a continuidade da Administração Pública,

assegurar os direitos individuais e continuar respeitando o que fora firmado anteriormente em acordos e compromissos à época do Brasil Império.

Precipuamente, o mesmo decreto que mudava o nome do país para Estados Unidos do Brasil e instalava o sistema federativo, cedia aos estados a possibilidade de elegerem seus constituintes. Contudo, até que essas providências fossem tomadas, era ao Governo Provisório a quem cabia indicar os governadores. Ainda de forma centralizadora, o decreto determinava como competência desse Governo a tarefa de legislar até que se reunisse uma Assembleia Constituinte, cabendo ainda ao mesmo o comando das forças armadas a fim de defender o Regime Republicano.

O primeiro decreto da recém proclamada república traduzia um claro cenário trazido pelo golpe que a levou a ser concretizada: uma ditadura militar. De maneira concisa, predominava uma ditadura na medida em que não existia órgão legislativo algum operando desde o fechamento da Câmara, ao passo que deixou de vigorar a Constituição Imperial de 1824. Essa “Ditadura Provisória”, conforme explana Flávia Lages de Castro, apoiava-se, inicialmente, na força trazida pelo Exército Brasileiro, além de não se deparar com expressivos movimentos de oposição. Ainda assim, a fim de eliminar quaisquer possíveis insurgências, foram impostas duras medidas de censura. Além disso, a própria Família Real foi banida por meio de decreto e vários “suspeitos” – na obscurecida visão desta ditadura – foram presos e até mortos.

Em detrimento de pressão, o Marechal Deodoro da Fonseca, à época presidente do Brasil, decidiu convocar, no dia 22 de junho de 1890, as eleições para a Assembleia Constituinte, que legitimaria o governo republicano. Através de um conjunto de decretos entre fevereiro e junho do mesmo ano, a qualificação dos eleitores, a votação e a apuração foram disciplinadas – mesmo a primeira já tendo sido determinada através do Decreto nº 6, de 19 de novembro de 1889. Em suma, desde a reforma eleitoral do Império, não foram demonstradas mudanças no sistema adotado.

A Constituinte foi, entretanto, muito mais um polo de oposição ao Governo de Deodoro que uma força de apoio a sua “República”. O poder local, por conta da força que recebeu durante o período de Império, avançou em sua ingerência que,

aliada ao poder público municipal, favorecia grandes fazendeiros com a possibilidade de fazer o que por bem entendessem. Dessa forma, a Assembleia Constituinte foi eleita mais próxima aos interesses dos latifundiários que aos militares de Deodoro. Foi o Decreto nº 29, de 03 de dezembro de 1889.

À vista do contexto político apresentado referente à formação da República dos Estados Unidos do Brasil, é possível traçar lampejos dos problemas enfrentados pelo presidencialismo de coalizão, ainda que de forma embrionária, a partir da ideia de um presidente pouco destro na arte de negociação e astuto o suficiente para o árduo jogo político e conversa com o Poder Legislativo, necessários para a legitimação do poder e, é claro, para a formação de uma base de sustentação necessária para um governo democraticamente saudável.

1.2 A IMPLEMENTAÇÃO DO PRESIDENCIALISMO

O Governo Provisório instituiu, por meio do Decreto nº 24, de 03 de dezembro de 1889, a “Comissão de Petrópolis”, a qual tornou-se responsável pela elaboração do anteprojeto de uma constituição federal republicana. Dessa forma, foram redigidos três trabalhos separadamente: o primeiro de Américo Brasiliense, o segundo de Santos Werneck e Rangel Pestana, conjuntamente, e, por fim, o terceiro de Magalhães Castro. Contudo, é possível verificar um ponto comum entre estas redações: a adoção do sistema de governo presidencialista.

Diante disso, a Comissão de Petrópolis optou por unificar o texto de cada proposta apresentada, de forma a consolidar, no artigo 41, daquela que se tornaria a primeira Constituição Republicana, a seguinte disposição: “O Poder Executivo será confiado exclusivamente a um cidadão, que terá o título de Presidente dos Estados Unidos do Brasil”. A partir dessa definição, iniciou-se longa discussão parlamentar acerca da estrutura do presidencialismo brasileiro, de forma que maior ênfase foi conferida em relação às eleições presidenciais e seu funcionamento, visto que não houve significativa resistência ao modelo de sistema de governo presidencialista, ora apresentado pelo anteprojeto.

Cabe, a fim de elucidação do contexto em que se discutia o funcionamento da democracia brasileira, destaque de parte do discurso do à época Deputado Cesar Zama, em um momento em que as bancadas dos principais estados apresentavam

suas propostas de método de eleição presidencial, opondo-se, em número considerável, à ideia de democracia representativa, *ipsis litteris*:

O Sr. Cesar Zama – (...) O que estou cansado de ver é a pretensão daquelles que se julgam destinados a dirigir o paiz, de tutelarem perpetuamente um povo, como si tutelando perpetuamente um povo podessem ensinar-lhe a prática da liberdade. Temos confiança ou não nas aptidões cívicas dos brasileiros: si temos, é preciso convidar todo o povo ao banquete político. (...). eleger um Presidente por esse differentes processos indirectos, que se nos propõem, não é acceitar de coração a democracia. Não comprehendo em uma Republica democrática a eleição do Presidente senão pela massa geral da Nação. (...). E porque este princípio é a lei suprema:, o suffragio universal é a soberania nacional em acção. (...). Sem a applicação leal do suffragio universal, o princípio, o dogma da soberania popular será mutilado².

No geral, quatro propostas acerca do modelo de votação para as eleições presidenciais no Brasil republicano, foram apresentadas pelas bancadas dos estados e pelo próprio anteprojeto de Constituição foram analisadas e votadas:

- I. processo eleitoral por meio de que cada Estado teria direito a um voto (sugerida pela Comissão dos 21 parlamentares encarregados de analisar o anteprojeto da Constituição);
- II. processo eleitoral por meio da consulta aos poderes legislativos estaduais (sugerido pela bancada de São Paulo);
- III. processo eleitoral por sufrágio direto e universal (sugerido pela bancada do Rio grande do Sul); e
- IV. processo eleitoral por meio de Colégio Eleitoral composto por delegados estaduais (sugestão original da Comissão que elaborou o anteprojeto de Constituição).

Apesar dos longos e acirrados debates parlamentares no decorrer da Assembleia Constituinte, após submetidas todas as propostas à votação dos deputados responsáveis, a emenda das eleições diretas resultou na seguinte redação para o artigo 47 da nova Constituição: “O Presidente e o Vice-Presidente da República serão eleitos por sufrágio direto da Nação e maioria absoluta de votos”. Dessa forma, estava firmado o pacto democrático no Brasil. Além disso, foram estabelecidas algumas medidas estruturais acerca do presidencialismo brasileiro que, à época, puderam ser consideradas modernas – ainda que frutos de um espelho da Constituição estadunidense de quase cem anos passados.

² Annaes do Congresso Constituinte da República, v. 1, p. 1051.

É importante ressaltar que, além de impedir que Deputados e Senadores pudessem ser nomeados Ministros de Estado – medida que pode ser interpretada, no contexto deste trabalho, como positiva – o texto constitucional resultado da Constituinte de 1890-1891, marcado como aquele que inaugurou o sistema de governo presidencialista no Brasil, carregou importantes considerações acerca do papel institucional do Presidente da República e sua relação com os outros dois Poderes, especialmente, o Poder Legislativo. Além disso, ainda sob inspiração da Constituição norte-americana, a Constituição de 1891 trouxe um capítulo próprio sobre a responsabilidade do Presidente da República, direcionando a competência da Câmara dos Deputados para declarar procedência da acusação e o encaminhamento ao Supremo Tribunal Federal, quando dos casos que se tratassem de crime comum, e ao Senado Federal, quando se tratasse de crime de responsabilidade, este o qual especificado no texto constitucional acerca dos atos que nele incidiriam.

Dessa forma, é possível analisar que, apesar de um belo e moderno texto trazido pelos constituintes, incapaz era a sociedade de enxergar a eficácia do mesmo, conforme dita Paulo Bonavides:

(...) nessa linha de distribuição de competências aos poderes políticos, a Constituição da Primeira República foi inexecutável: a finalidade consistia em neutralizar teoricamente o poder pessoal dos governantes e distanciar, tanto quanto possível, o Estado da Sociedade, como era o axioma do liberalismo. (...) a fidelidade do texto a essa técnica fundamental, (...), não guardava, porém, correspondência com a realidade, conforme o fato histórico veio soberanamente comprovar (BONAVIDES, 1990, p. 249).

Desse modo, a prática política entre 1891 e 1930 comprova que, apesar da mudança de governo e da institucionalização dos mecanismos de freios e contrapesos e as preocupações daqueles constituintes no que se refere ao excesso de poder do governante eleito, incapaz seria a própria Constituição de 1891, por si só, de assegurar a proteção das instituições contra o excesso de poder pessoal dos governantes, levando ao desequilíbrio entre Poderes. O que ocorrera em detrimento de, na visão de Paulo Bonavides, o recente presidencialismo brasileiro criou o que o doutrinador chama de “monarca sem coroa, um rei sem trono” (BONAVIDES, 1990, p. 249), em detrimento dos abundantes poderes contidos nas mãos do Presidente da República nesta primeira fase da República.

1.3 A RELAÇÃO ENTRE OS PODERES A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO DE 1891

A jovem Constituição trouxe para o arranjo político brasileiro um novo viés de como funcionaria a relação entre os poderes após mais de meio século de um período Imperial. Dentre as previsões presentes no texto constitucional de 1891, havia, por exemplo a possibilidade de impeachment como forma de interrupção do mandato presidencial, nos casos de crime comum e crime de responsabilidade, conforme supramencionado. Apesar disso, “a força atrativa de um só poder aglutinava as forças estaduais, e logo se manifestava visível e ostentosa na pessoa do Presidente da República” (BONAVIDES, 1990, p. 249), de forma que o presidencialismo contribuía, através de sua centralização de poder, para a ruína da harmonia e equilíbrio entre os Poderes.

A prática política promovida entre a República da Espada (1889 – 1894) e a República das Oligarquias (1894 – 1930) demonstra divergências entre o que se esperava através da especulação jurídica daquilo que seria experimentado a partir da Constituição de 1891 e a práxis que, contraditoriamente, resultou em uma enorme pactuação entre membros do governo e do Parlamento, apesar dos inúmeros mecanismos de controle e fiscalização pelo Poder Legislativo. Há que se falar, a título exemplificativo, na Política dos Governadores, conforme ditou Raymundo Faoro:

Os coligados querem colaborar com o Presidente da República, apoiar-lhe a administração, ajudá-lo a realizar seu programa. Ensaíam, apenas iniciada a política dos governadores, (...), envolver o titular da chefia do Executivo num amplo abraço de solidariedade, abraço de tamanduá, que transmite o calor e cativa. Nesse comércio de favores, fixam-se os compromissos bilaterais, entre governadores e presidente, abrangendo os parlamentares. Se o sistema garante a estabilidade do grupo dirigente estadual, oligarquizado nos partidos locais e, dentro deles, nos grupos familiares, assegura a permanência dos deputados e senadores para um convívio até que a morte os separe, salvo se algum furacão lhes quebrar a continuidade. A elite republicana – não mais o estamento imperial – guarda continuidade, renovada pela sucessão da morte, embora sem homogeneidade, arrastada pelas correntes centrífugas de suas bases. (...). Na dinâmica dessa orientação, com o ‘partido de governo’ monoliticamente constituído, fixar-se-ia a predominância, a chefia suprema, a autoridade sem contestação do presidente da República (FAORO, 1979, p. 582).

Em suma, as alianças políticas formadas nos Estados demonstravam sobre a composição política do Governo e membros do Congresso nacional forte influência. Dessa forma, o Presidente da República e os Governadores – chamados de “Presidentes de Estado” – detinham controle das oligarquias estaduais, alinhando-se de forma a obter apoio político dentro do Parlamento. Dessa forma, é possível enxergar, como fruto do presidencialismo de primeira república, o rudimentar exercício

político de formação de coalizões, que viria a ser, ao longo dos anos, a base do presidencialismo brasileiro moderno.

Apesar dos vícios institucionais do Estado brasileiro, muitos já existentes do período de Império, contudo muitos ainda criados e/ou impulsionados após a instauração da República, pode-se verificar que houve estabilidade institucional no país, graças a artifícios como a política dos governadores e a política do café com leite, às eleições periódicas – ainda que não integralmente livres e democráticas – e a alternância (meramente formal) de poder, que asseguraram aos presidentes da Primeira República a possibilidade de concluir seus mandatos e guiar a agenda política nacional, mediante o colossal apoio no Congresso Nacional.

Sérgio Abranches explica que a Constituição de 1891 e a prática política da Primeira República – até à Revolução de 1930 – abrigam a plântula do sustentáculo do presidencialismo brasileiro até os dias atuais, que se faz por meio da formação de coalizões majoritárias no Congresso, como forma de garantir a governabilidade, através de uma base de sustentação de governo sólida (ABRANCHES, 2018, p. 34). Nesse sentido, o pressuposto daquela estabilidade “era a limitação dos poderes presidenciais dada pelo consenso mediano do condomínio oligárquico no controle do Partido Republicano. O presidente era o síndico do condomínio. O Congresso era o guardião do consenso mediano” (ABRANCHES, 2018, p. 34).

1.4 A QUEDA DA REPÚBLICA DE OLIGARQUIAS E OS GOVERNOS SUBSEQUENTES

Através dos anos, se tornou cada vez mais sólida e explícita a dominação oligárquica nos governos da República no Brasil. São Paulo e Minas Gerais dominavam o cenário político em âmbito federal, através da “política do café com leite”, onde alternava-se o cargo de presidência entre paulistas (café) e mineiros (leite). Contudo, conforme o andamento da Primeira Guerra Mundial, o Brasil sofreu profundas perdas, do ponto de vista econômico, em virtude de sua extrema dependência do mercado externo. Por conta disso, os agroexportadores que detinham o poder política – em detrimento da República de Oligarquias – utilizaram-se deste artifício para continuar, apesar do contexto sociopolítico global, aferir lucros, ainda que isso significasse um prejuízo para toda a Nação.

Como forma de consolidar essa política de financiamento irresponsável das oligarquias à frente do poder, traz-se, a título de exemplo, o Convênio de Taubaté, firmado em 1906, por meio do qual os governos estaduais e, em alguns casos, o próprio Governo Federal solicitavam empréstimos no exterior para comprarem todo o estoque de café que não fosse vendido e parte da produção, além de estoca-lo, conforme conseguisse, a fim de diminuir a oferta do produto e, desta maneira, valorizá-lo. Dessa forma, o Brasil pagaria para que os cafeicultores mantivessem e, até mesmo, aumentassem seus lucros.

Ao mesmo tempo, capital estrangeiro era acrescentado ao capital nacional através da vinda de empresas subsidiárias de grandes indústrias de outros países – especialmente dos Estados Unidos da América – que, posteriormente, viriam a ser chamadas de “multinacionais”. Contraditoriamente, os produtos manufaturados, a cada dia mais, nacionalizavam-se, bem como os brasileiros em si, através de um constante e crescente sentimento nacionalista. Vale destacar a Semana da Arte Moderna de 1922 como a indicação do caminho que o Brasil seguiria nos próximos anos: a valorização do nacional em detrimento do estrangeiro.

Esse sentimento nacionalista, aliado às exigências dos tenentes por mudanças no governo e ao descontentamento de novos empresários em relação à hegemonia dos latifundiários caminhava para a cisão na oligarquia que deu origem à Revolução de 1930. Além disso, com o progresso da industrialização veio a urbanização, o crescimento populacional e uma classe social ainda não vista em solo brasileiro: o operariado. Com o aumento de integrantes da classe trabalhadora, emergiam ideias antes impensáveis para trabalhadores rurais, como o sindicalismo. O que se via era um Brasil diferente, mas com governantes e políticas que “não acompanhavam, ainda que para controle efetivo, essas mudanças” (CASTRO, 2010, p. 438).

Durante a sucessão presidencial de 1930, o então presidente Washington Luís, que era paulista, não indicou um mineiro como seu sucessor, quebrando o acordo firmado entre Minas Gerais e São Paulo, conhecido pela literatura como “política do café com leite”, visto que a indicação, em detrimento do corrupto sistema eleitoral do período, garantia de vitória. Esta crise foi combinada com uma oposição insatisfeita que questionou o resultado das eleições – justamente por ter experimentado suficientemente da corrupção da máquina eleitoral, sabendo que

nenhuma eleição da República, até o momento, havia sido correta. Entretanto, foi com o assassinato de um dos líderes da oposição, João Pessoa, que o movimento veio a se tornar revolução. Acuado, Washington Luís foi deposto e, através do Decreto nº 19.398, Getúlio Vargas assumiu a chefia do Governo Provisório, bem como ficaram definidas suas atribuições compostas por “poderes discricionários em toda plenitude” e a dissolução do Congresso Nacional e das Casas Legislativas estaduais e municipais, além da suspensão das garantias constitucionais.

O Governo Provisório de Vargas – além de o manter no poder mais do que apenas provisoriamente, logo após a promulgação de uma nova Constituição – trouxe algumas inovações, especialmente para o Sistema Eleitoral brasileiro. Uma delas, e talvez a mais importante, foi a instituição do voto secreto e possibilidade do voto feminino. Além disso, foi regulado o voto a partir dos dezoito anos e a representação classista nos órgãos legislativos. O novo Código trouxe ainda medidas de regulação dos partidos e alianças partidárias, como a necessidade de registro de candidatura no recém-instituído Tribunal Regional Eleitoral. No entanto, a nova Constituição, elaborada pela Assembleia Constituinte de 1933, trouxe aspectos autoritários que conferiram muito poder ao famoso estadista.

O ataque à autonomia estadual é, dessa forma, um exemplo do cunho autoritário trazido pela nova Carta Magna – fruto da exigência de uma sociedade agitada pela chamada Revolução Constitucionalista. Havia, agora, a possibilidade de permanecer a intervenção da União nos Estados, quando o Presidente da República não confirmasse o governo estadual, ainda que eleito democraticamente. A referida Constituição também trouxe algumas diferenças em relação à Constituição anterior, quanto à competência para legislar. Agora, competia privativamente à União a legislação penal, comercial, civil, aérea e processual. Quanto aos municípios, poderiam ser nomeados os prefeitos de Capitais e Estâncias Hidrominerais, conforme o art. 13 da Constituição de 1934.

Apesar do autoritarismo demonstrado na Constituição de 1934, o novo texto constitucional, acompanhado, de fato, por, também novos ordenamentos em outros ramos da ciência jurídica, apresentava qualidade. Contudo, não levou muito tempo até que aspectos do contexto social do Brasil em suas primeiras décadas de República, levassem o país a enfrentar mais uma crise. Ao longo do Governo Provisório e após a promulgação da nova Constituição, alguns movimentos agitaram

a sociedade: A Revolução Constitucionalista (1932), o Levante Comunista (1935) e ascensão do partido – inclinado ao governo Vargas – da Ação Integralista Brasileira, são alguns exemplos. Ademais, o mundo passava por mudanças, conforme o nazifascismo crescia na Europa.

Nesse cenário, foi aplicado o golpe civil-militar que levou o Brasil à primeira ditadura de seu período republicano, popular e literariamente conhecida como o Estado Novo. Foi no primeiro semestre de 1937 que se iniciou o plano conspiratório do Presidente da República Getúlio Vargas, e dos generais Góes Monteiro e Eurico Gaspar Dutra, através de expurgos nas Forças armadas para a montagem do esquema militar necessário para o golpe continuísta que, a princípio, eliminou as oposições remanescentes. É divulgado, então, o “Plano Cohen”, um planejamento forjado que, na visão de Luís César Amad Costa serviu como:

(...) um golpe de estratégia comunista para a tomada do poder, no qual se previa até assassinatos de líderes civis e militares. Com o plano apócrifo, o presidente conseguiu que o Congresso declarasse, no início de outubro, o estado de guerra, fornecendo-lhe poderes excepcionais (COSTA, 2002, p. 308).

Rapidamente, o Congresso, em 10 de novembro de 1937, foi fechado, comandos militares foram substituídos, os governadores estaduais que apoiaram o golpe passaram à categoria de “interventores federais” e foi outorgada uma nova Constituição, chamada de “Polaca”, em detrimento de seu embasamento jurídico, trazido por seu redator Francisco Campos, que se inspirou em uma retrógrada e repressiva Carta Magna promulgada na Polônia. Dessa forma, iniciou-se o chamado “Estado Novo”, e assim seria chamado até 1946.

1.4.1 O processo de redemocratização e os novos mecanismos de controle constitucionais

Em 1942, quando o Brasil demonstrou, na II Guerra Mundial, sua posição favorável às potências liberais, enviando seus homens para lutar e para morrer contra o nazifascismo europeu, em defesa dos ideais da liberdade e igualdade, nascerão contradições entre sua tomada de decisão e o cenário político interno. Afinal, cinco anos já havia passado desde a continuidade no Poder de Vargas, em detrimento do “Estado de Guerra”. Dessa forma, questiona Flávia Lages de Castro (2010, p. 503) “como explicar um Estado com tantas características fascistas que envia seus

cidadãos para lutar e morrer contra o fascismo, em defesa dos ideais antiautoritários?”.

Getúlio Vargas havia se comprometido a redemocratizar o país, conforme findada a guerra. Dessa maneira, em 1945, com o término da Guerra, agitações pela redemocratização iniciaram-se pelo país, em defesa de maior participação política e uma situação mais “legalizada” (CASTRO, 2010, p. 503). Conforme era pressionado, o ditador estadista abria, pouco a pouco, as fronteiras da política brasileira, como é o caso da permissão de partidos políticos – cuja pela fundação de um, o mesmo foi responsável (o PTB – Partido Trabalhista Brasileiro).

Contudo, o presidente-ditador manobrava a política a seu favor, ainda com o objetivo de se manter no poder, de forma a cativar a população a ponto de seus apoiadores lançarem, em 1945, uma campanha conhecida como “querismo”: “queremos Getúlio”. Apesar da força popular mantida pelo ditador, seus opositores engendraram um golpe de Estado, obrigando-o, em 1945, a abandonar o poder, transmitindo-o ao Judiciário e, ao que parecia, encerrando o Estado Novo. Apesar dos abusos de poder promovidos, o legado de Getúlio Vargas permaneceu – e permanece até os dias de hoje – indelével, na política e na sociedade brasileira. Mesmo após seu suicídio em 1954, muitos políticos ainda se alinhavam entre varguistas e antivarguistas.

Com a chegada de um novo momento da República Brasileira, veio então uma nova Constituição, a fim de substituir aquela outorgada pelo então presidente Getúlio Vargas. A Constituição de 1946 foi marcada pelo retorno das autonomias e atribuições dos Poderes, outrora retiradas pela constituição de 1937 e pelo alinhamento ainda mais evidente com os Estados Unidos, líder do recém formado bloco capitalista da Guerra Fria.

A novo texto constitucional apresentava uma retomada daquilo que se havia perdido com a Constituição de 1937 e inovações benéficas referentes ao equilíbrio dos Poderes. No âmbito do Poder Executivo, por exemplo, optou-se pelo mantimento do presidencialismo como forma de governo, prevendo a existência de um Vice-Presidente eleito simultânea e independentemente do Presidente da República, ou seja, sem a necessidade de uma mesma chapa para ambos. O Vice-

Presidente era, contudo, aquele que apenas substituiria o presidente, em caso de impedimento, e o sucederia na vaga.

Paralelamente – ainda que de forma anacrônica –, ao comparar com o modelo atual adotado pelo Brasil, nota-se estranheza entre os dois. Afinal, o Vice era também o Presidente do Senado Federal, portanto do Congresso. Nota-se, portanto, uma ingerência prática do Executivo no Legislativo, já que, segundo o Art. 78 da Constituição Federal de 1946, o Vice-Presidente da República não integrava elemento de composição do Executivo. Via-se ainda o controle do Legislativo sobre o Executivo de forma aumentada – em detrimento da recém saída de uma ditadura. A nomeação de ministros, por exemplo, era realizada pelo Presidente da República, ao passo que estes deveriam comparecer compulsoriamente ao Congresso quando convocados para interpelações e esclarecimentos, segundo o Art. 54 da Carta Magna.

O Poder Legislativo, que ganhou forças no período entre o Estado Novo e a Ditadura Militar de 1964 a 1985, voltou a ser composto por Câmara dos Deputados e Senado. Os Deputados Federais teriam mandato de quatro anos e o número de cadeiras por Estado seria fixado posteriormente por lei. Os Senadores, dentre as atribuições a eles condicionadas, poderiam aprovar membros indicados do Judiciário e suspender decretos e leis declaradas inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal – que passava a integrar órgão do Poder Judiciário, conforme o Art. 94. Demonstrando, então, a preocupação dos Constituintes acerca do equilíbrio entre os Poderes. Além disso, foi conferido ao Poder Legislativo a possibilidade da criação das Comissões Parlamentares de Inquérito, instituto jurídico de extrema importância para o Direito Constitucional, ainda nos dias de hoje.

O Judiciário retomou sua autonomia – retirada durante o período do Estado Novo –, ao passo que poderiam os Tribunais Federais e Estaduais eleger seus próprios órgãos de direção, a fim de que pudessem administrar os parâmetros de sua organização interna e eleger seus dirigentes. O Supremo Tribunal Federal compôs a estrutura do Poder Judiciário, bem como teria a indicação, a princípio, de seus onze ministros realizada pelo Presidente da República, sendo referendada pelo Senado Federal. Foi instituído ainda um Tribunal Federal de Recursos, a fim de limitar as competências do Supremo Tribunal Federal, em detrimento da “excessiva carga de trabalho ocasionada pelos encargos atribuídos ao mesmo pelas Constituições anteriores” (ARAUJO, 2000, p. 304).

Além das inovações trazidas pela nova Constituição, o novo regramento constitucional trouxe ainda, de maneira objetiva, o Controle de Constitucionalidade, evidenciando a supremacia do Poder Judiciário na matéria, além de indicar os papéis do mesmo, aliado ao Poder Legislativo, de forma que; o Poder Judiciário trataria de votar a inconstitucionalidade da matéria, ao passo que o Senado deveria suspender a lei ou decreto declarado inconstitucional.

Vê-se, portanto, na divisão das atribuições e funções típicas e atípicas dos Três Poderes, no período pós Estado Novo, a preocupação com o controle do poder pelo próprio poder, sendo que cada Poder teria autonomia para exercer sua função, mas seria direta ou indiretamente controlado pelos outros poderes. Uma explanação clara da Teoria dos Freios e Contrapesos mais explícita do que implícita na Constituição, como foi no caso das anteriores. Contudo, o progresso trazido pelos Constituintes de 1945 foi descartado quando no dia 1º de abril de 1964, as Forças Armadas tomaram o poder do Brasil, através de um golpe civil-militar.

1.5 A TOMADA DE PODER MILITAR E O PRESIDENCIALISMO NA DITADURA

É importante destacar que o movimento militar não nasceu da noite para o dia, muito menos foi uma preocupação momentânea das Forças Armadas com o “destino da nação”. O período que antecedeu o golpe militar de 1964 pode ser descrito como uma fornalha, prestes a explodir, em razão das mais variadas demandas sociais a serem atendidas pelo governo. Nas palavras de Flávia Lages de Castro:

De um lado, o operariado urbano desejoso de maior participação e melhorias de vida, junto com eles uma massa crescente de despossuídos que ocupavam os morros e periferias das cidades; de outro lado a elite, acostumada a não ter muitos problemas para impor sua vontade; no meio, a classe média urbana, nova e extremamente ansiosa em parecer-se em consumo e pensamento com os da classe alta. Em suma, um barril social de pólvora (CASTRO, 2010, p. 523).

De fato, o termo “barril social de pólvora” é adequado para descrever o contexto sociopolítico e econômico daquele período. No entanto, os interesses dos militares não tinham como objetivo o atendimento às demandas ou o engrandecimento da Nação por via democrática, mas um alinhamento aos interesses internacionais, do ponto de vista econômico e estratégico, para que a elite nacional não precisasse abrir mão daqueles interesses. Foi nesse contexto que, no dia 1º de abril de 1964, os militares, desrespeitando a previsão constitucional da Carta de 1946 de novas

eleições, dentro do prazo de trinta dias, nos casos de vacância dos cargos de Presidente e Vice-Presidente da República, tomaram o poder.

O primeiro instrumento jurídico dessa nova fase foi o Ato Institucional nº 1, de 09 de abril de 1964 – o primeiro de mais quatro corrosivos e antidemocráticos atos que viriam – assinado pela Junta Militar que assumiu o comando do país provisoriamente. Por meio desse dispositivo, dentre outras determinações, decidiu-se pela manutenção da Constituição de 1946, convocou-se eleições indiretas para os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República e criou-se a possibilidade de cassação de mandatos eletivos e suspensão de direitos políticos por 10 anos, sem possibilidade de revisão judicial, a fim de eliminar a oposição e garantir o poder à força. Dois dias após, o Congresso Nacional se reuniu e elegeu indiretamente o primeiro Presidente do período ditatorial que assolaria o Brasil por mais de vinte anos, o Marechal Castello Branco.

Ao longo de dois duros anos, mais três Atos Institucionais foram editados e publicados. Segundo Paulo Bonavides e Paes de Andrade (1990, 2ª ed., p. 432), “o período de abril de 64 a dezembro de 66 registra nada menos do que a edição de quatro atos institucionais e quinze emendas constitucionais”, além de que, entre 1965 e 1966, o Presidente Castelo Branco editou 36 leis complementares, 312 decretos-lei e 3.746 atos punitivos evidenciando esse processo constante de “centralização e fortalecimento do Poder Executivo” em detrimento dos demais.

A nova Constituição foi promulgada pelo Congresso Nacional no dia 24 de janeiro de 1967, com a abstenção dos parlamentares de oposição ao regime. De maneira geral, a Carta de 67 deu forças à sobreposição do Poder Executivo em detrimento dos demais Poderes – Legislativo e Judiciário –, muito embora tenha mantido, apesar de apenas formalmente, as mesmas garantias e direitos individuais contidos na Constituição de 1946.

Apesar da Constituição de 67 ter consagrado o regime representativo em seu artigo 1º e a separação de Poderes no texto constitucional, ampliaram-se consideravelmente as competências da União e as possibilidades de intervenção sobre os Estados. Quanto à organização do Poder Legislativo, a Constituição manteve grande parte dos dispostos trazidos pela Constituição de 1946, mantendo, por exemplo, o sistema bicameral, a forma de eleição de seus membros, e os mecanismos

de fiscalização e controle dos atos do Governo, como a instalação de CPIs, a convocação de Ministros, a votação da proposta orçamentária anual, e a apreciação dos vetos.

No que se refere o processo legislativo, a nova e ditatorial Constituição assegurou amplo poder de iniciativa ao Presidente da República, fixando, inclusive, prazos para a tramitação de seus projetos de lei nas Casas Legislativas. Além disso, caso julgasse necessário, o Presidente poderia requerer urgência na sua apreciação, fazendo com que o Congresso Nacional tivesse 40 dias para se reunir conjuntamente e deliberar sobre a matéria.

O artigo 58 da nova Constituição institucionalizou a possibilidade do Presidente, “em casos de urgência ou de interesse público relevante, e desde que não resulte aumento de despesa”, expedir decretos com força de lei sobre questões de segurança nacional e finanças públicas. Esses “decretos-lei” expedidos pelo Presidente teriam eficácia imediata, impondo ao Congresso nacional o prazo de sessenta dias para deliberação, sem a possibilidade de apresentar emendas. Por fim, caso o Congresso não apreciasse tais “decretos-lei”, o texto presidencial estaria automaticamente aprovado.

Quanto ao Poder Executivo em si, a Constituição de 1967 determinou que Presidente e Vice fossem eleitos por meio de chapa única, de forma indireta por um Colégio Eleitoral, composto pelo Congresso Nacional e delegados das Assembleias Legislativas – diferente ao conteúdo de seu texto e Carta Constitucional anterior. A Constituição, contudo, diminuiu os mandatos de cinco para quatro anos, sem possibilidade de reeleição. Manteve-se ainda a linha sucessória pré-fixada nas Constituições anteriores e a previsão de que o Vice-Presidente da República exerceria a função de Presidente do Congresso Nacional. Além disso, a nova carta manteve as atribuições do Presidente da República constantes na Constituição de 1946 e, com base nos atos institucionais, assegurou a possibilidade de nomeação, pelo Presidente, dos Prefeitos dos municípios declarados de interesse de segurança nacional.

Nos anos que sucederam a promulgação de uma nova Constituição, iniciou-se o período chamado de “Linha Dura”, onde o Brasil viu o Legislativo e o Judiciário perderem ainda mais força, ao passo que 8 emendas à Constituição foram incluídas ao texto constitucional e mais um Ato Institucional foi editado e publicado, o

Ato Institucional de nº 5, o mais violento e asqueroso mecanismo de ruptura institucional da história recente brasileira. Até meados da década de 70, nem sequer as eleições diretas para composição da Câmara e do Senado representavam qualquer ameaça à manutenção do status quo do regime. A situação efetivamente só começa a mudar com o desgaste do regime a partir das mudanças na conjuntura internacional, dos aspectos macroeconômicos, como as crises do Petróleo que abalaram a economia global, somados à capacidade de mobilização da oposição, aglutinada no MDB, em torno do processo de resistência pela via eleitoral.

É a partir dessa nova conjuntura política da segunda metade da década de 70 que se inicia no Brasil o “processo de transição lento e gradualista, a chamada abertura, que durou cerca de dez anos” (BONAVIDES, 1990, p. 452). Esse processo de restauração constitucional iniciado por Geisel tem como um dos marcos a Emenda Constitucional nº 11, de 13 de outubro de 1978, que revogou todos os Atos Institucionais e Complementares, reintroduziu o pluripartidarismo no Brasil e ampliou as imunidades parlamentares e os direitos e garantias individuais.

1.5.1 O segundo processo de redemocratização e a Constituinte de 1988

A partir de 1978, forças populares e democráticas começaram a, gradativamente, ressurgir pelo país. O início se deu com as greves dos metalúrgicos de São Paulo, nas quais cerca de cem mil operários lutaram pela exigência de melhores salários. Os corajosos fabris o fizeram ainda que a legislação trabalhista proibisse as greves, sendo extremamente opressiva, e tendo seus líderes sindicais, em sua maioria, presos. Na visão de Flávia Lages de Castro (2010, p. 559) “este foi o primeiro sinal que o país viu de uma resistência”.

Parte cada vez maior da população já não se demonstrava mais disposta a suportar a repressão de forma a deixar o governo militar sem muitas saídas. Poderia protelar, mas não evitar a redemocratização. A crescente impopularidade da ditadura aumentava, à medida que o perigo de uma organização popular. Além disso, após a crise do petróleo no início da década de 1970, as medidas econômicas implantadas pelo regime resultavam em déficits. Dessa maneira iniciou-se, em 1983, a campanha pelas eleições diretas para Presidente da República, intitulada “Diretas Já!”, conseguindo a apresentação de proposta de emenda constitucional em abril de 1984. A emenda “Dante de Oliveira”, como ficou conhecida, visava reestabelecer as eleições

diretas. Contudo, apesar da tentativa, os governistas, em clima de medo, derrotaram-na.

A oposição optou, portanto, por voltar suas energias para a tentativa de eleições indiretas, realizadas por meio de Colégio Eleitoral, da qual foram vencedores. Contudo, o presidente eleito adoeceu e morreu, e seu Vice assumiu, José Sarney. O primeiro presidente civil, após duas décadas de uma ditadura militar havia sido do ARENA, partido que compartilhou poder com os militares. Foi uma vitória e um pesar, mas a democracia o tinha posto naquela posição e era isso o que realmente importava. A vitória da democracia representava, após vinte anos de um forçoso silêncio, para a maior parte da população, esperança. A Assembleia Nacional Constituinte de 1987, então, pôs-se à disposição para remover o entulho autoritário – a série de leis e atos da ditadura que limitavam o exercício da democracia – e, pela primeira vez na história do país, o Constituinte aceitava propostas encaminhadas pela população, as chamadas “emendas populares”.

Dentre as críticas trazidas à nova Constituição está a que ela é por demasiado pesada, em detrimento de muitos elementos estabelecidos em seus parágrafos e incisos que poderiam ter sido definidos em legislação comum. Contudo, é importante lembrar que a nova Constituição é fruto da conquista de redemocratização pós vinte anos de ditadura. Dessa forma, conforme explica Francisco Carlos Teixeira Silva, “o caráter enciclopédico da Constituição derivava do medo do retorno ao arbítrio, ainda muito recente na memória nacional”.

Apesar do medo e das críticas, a Constituição de 1988, também chamada de “Constituição Cidadã” tinha, em seu conteúdo, uma série de garantias trabalhistas que agora envolviam tanto o trabalhador urbano, quanto o trabalhador rural. Além disso, a “Constituição Cidadã” protegia ainda os direitos e garantias individuais, fora os inúmeros tópicos trazidos pela mesma como os funcionários públicos, a jornada de trabalho de 44 semanais, a universalização do direito de greve. Basicamente, o caminho para anos saudáveis de recuperação e exercício da democracia brasileira, estava preparado. Restava agora, saber com quais muletas o Brasil escolheria caminhar.

2 LEGISLATIVO E EXECUTIVO PÓS-1988: O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO

2.1 PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO E O ACORDO ENTRE EXECUTIVO E LEGISLATIVO

O período após a ditadura militar, alinhado à transição democrática, foi um momento de mudança na história republicana do Brasil, conhecido como "Nova República" ou "Terceira República" (ABRANCHES, 2018, p. 10). A nova Constituição promulgada em 5 de outubro de 1988 marcou o início deste novo período histórico, que trouxe de volta o Estado de Direito, as liberdades individuais e as instituições democráticas por meio de eleições livres e periódicas para o Poder Executivo e Legislativo.

2.2 Considerações gerais

A forma de Estado Republicano e o sistema de governo presidencialista foram mantidos pela maioria da Assembleia Nacional Constituinte e posteriormente ratificados pela população através do Plebiscito realizado em 21 de abril de 1993. Com a participação direta e o voto livre da população, a opção pela República foi vencedora com 65,48% dos votos válidos, enquanto o presidencialismo recebeu 54,75% dos votos válidos contra o parlamentarismo, que obteve 24,5% dos votos válidos³.

Deste modo, a Nova República mostra-se através da força de suas instituições, através do destaque da sucessão de governos democraticamente eleitos, com a presença da plenitude das liberdades democráticas da população, organização e funcionamento dos partidos políticos e a possibilidade – agora real – de alternância do poder. Abranches, em seu trabalho de análise de 30 anos de democracia, demonstra que o modelo presidencialista brasileiro, materializado com a Constituição de 1988, rumou da teoria à prática, apresentando moldes peculiares que produziram efeitos positivos e negativos na alçada jurídica e na política nacional.

Marcos Nobre aponta que, mesmo “com todas e deficiências, com suas escaramuças e cotoveladas, bem ou mal, funcionam. Formalmente, pelo menos, a redemocratização parece assim encerrada” (NOBRE, 2013, p.9). Sendo assim, o país vive aquilo que o mesmo qualifica como “normalidade democrática”.

³ Seção de arquivo do TSE. Resultado geral do plebiscito de 1993, disponível on-line in: <http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/plebiscito-de-1993>. Acesso em: 21 de novembro de 2018.

No entanto, é importante ressaltar que, apesar das eleições regulares e a mudança de poder entre os partidos políticos, o sistema político estabelecido pela Constituição de 1988 não foi capaz de proteger o Estado brasileiro de crises institucionais graves durante este período. Isso resultou, entre outras consequências negativas, no impeachment e remoção de dois presidentes da República. De acordo com Abranches, esse fato é um forte indício de que há uma "anomalia política" (ABRANCHES, 2018, p. 12) afetando o sistema de governo na versão criada pela Constituição de 1988.

Entre os cinco presidentes eleitos diretamente entre 1989 e 2018, apenas três conseguiram concluir seus mandatos - Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva e Jair Messias Bolsonaro. Os outros dois presidentes eleitos, Fernando Collor e Dilma Rousseff, foram destituídos por meio de um processo de impeachment em um intervalo de menos de vinte e quatro anos.

Embora haja aparente estabilidade democrática e institucional durante este período presidencial mais recente, que já supera todos os outros exceto o da República Velha, é importante compreender o arranjo institucional e o pacto político que tem garantido a sustentabilidade do Estado brasileiro desde 1988. Somente com essas definições teóricas será possível avaliar criticamente o sistema e, eventualmente, propor soluções que permitam a sua manutenção política e jurídica e melhoria institucional.

2.3 Origem do termo e seus aspectos

A expressão "presidencialismo de coalizão" foi cunhada pela primeira vez em 1988, quando a nova Constituição foi promulgada. O cientista político Sérgio Abranches criou o termo e usou-o como título de um artigo acadêmico. Nele, Abranches analisa o arranjo constitucional brasileiro, concentrando-se na relação institucional entre as forças políticas que compõem os poderes Executivo e Legislativo.

O autor considera o conflito entre o Executivo e o Legislativo como a chave para entender a instabilidade democrática que caracteriza todas as fases do período republicano no Brasil, desde 1891 até 1988. Ele aponta a "fragmentação na composição das forças políticas representadas no Congresso" e a "agenda inflacionada de problemas e demandas impostas ao Executivo" (ABRANCHES, 1988,

p. 8) como as causas para o conflito constante entre esses dois poderes. Essas causas da instabilidade institucional do Estado brasileiro resultam da combinação de cinco elementos: presidencialismo, federalismo, bicameralismo, multipartidarismo e representação proporcional (ABRANCHES, 1988, p. 10).

De acordo com Abranches, a combinação dos elementos que compõem o sistema político brasileiro não foi resultado do acaso, mas sim das necessidades e contradições sociais, econômicas, políticas e culturais que caracterizam a formação histórica e estrutural do país.

Ao analisar as particularidades do modelo político brasileiro, Abranches previu que seria improvável a ascensão de governos apoiados por um único partido majoritário, devido à heterogeneidade da população, às desigualdades regionais, às assimetrias do pacto federativo e ao sistema proporcional de eleições legislativas, que favorece a fragmentação partidária no Parlamento.

Considerando a singularidade da combinação entre o sistema multipartidário, o voto proporcional e o "presidencialismo imperial", Abranches constatou que era necessária, de forma quase iminente, a formação de grandes coalizões político-parlamentares para sustentar o Poder Executivo (ABRANCHES, 1988, p. 21). Ele cunhou o termo "presidencialismo de coalizão" para se referir a essa disposição institucional.

O conceito de presidencialismo de coalizão, bem como suas ramificações práticas, origens e efeitos, foram objeto de análise por vários estudiosos das áreas de ciência política e direito. Virgílio Afonso da Silva, por sua vez, entende que o presidencialismo de coalizão representa um modelo híbrido, exclusivo do Brasil, que apresenta traços e características distintas:

De cierta forma, se puede afirmar que el presidencialismo de coalición es una especie de aproximación entre el presidencialismo y el parlamentarismo, (...) De esta manera, la "parlamentarización" que eventualmente existe en Brasil atañe sobre todo a la forma de gobernar, a la forma de formar coaliciones (...) (SILVA, 2013, p. 301)

Ao revisitar seu artigo trinta anos após a publicação por meio de sua obra "Presidencialismo de Coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro", Sérgio Abranches parece concordar com a avaliação de que o presidencialismo de coalizão é um sistema de governo híbrido, que combina elementos presidencialistas e

parlamentaristas. Ele argumenta que a origem desse modelo híbrido está ligada à conjuntura da Assembleia Nacional:

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 (ABRANCHES, 2018, p. 76).

Conforme exposto anteriormente, foi observada uma mudança no sistema de governo durante a Assembleia Nacional Constituinte, em que se delineou um modelo parlamentarista ou semipresidencialista nas comissões e posteriormente foi alterado por uma emenda de plenário, introduzindo o sistema presidencialista no Capítulo do Poder Executivo.

Essa mudança sem a reorganização dos sistemas partidário e eleitoral, sem a redistribuição das competências federativas e sem a repactuação da correlação entre os poderes Legislativo e Executivo, resultou no presidencialismo de coalizão que caracteriza a Nova República. Portanto, o desafio é definir o presidencialismo de coalizão, que sustenta a correlação de forças entre o Executivo e o Legislativo após 1988.

Como mencionado anteriormente, a Constituição de 1988 trouxe como uma das novidades a ampliação das competências da União, desequilibrando o sistema federativo, e centralizando o processo decisório no Presidente da República, resultando em um presidente extremamente poderoso e, conseqüentemente, altamente demandado no sistema político brasileiro para a tomada de decisões.

Por outro lado, a Constituição de 1988 também permitiu que o Congresso Nacional recuperasse seu papel de controle e limitação do poder do Executivo, concedendo-lhe uma série de ferramentas de freios e contrapesos que haviam sido retiradas durante o período de ditadura. Com isso, o Congresso foi capaz de voltar a exercer seu poder de veto sobre as ações e propostas do Poder Executivo.

O presidencialismo de coalizão é fundamentado na peculiaridade do arranjo institucional brasileiro, que estabelece um Presidente da República forte e altamente demandado, juntamente com um Parlamento fragmentado e heterogêneo, mas provido de múltiplos instrumentos de controle. Essa peculiaridade pode ser considerada quase que paradoxal, já que a presença de um Presidente forte e de um

Parlamento fragmentado e heterogêneo poderia, em teoria, gerar instabilidade e dificuldades de governança. No entanto, é exatamente essa situação que leva à formação de coalizões entre os partidos políticos, possibilitando que o governo construa maiorias parlamentares para aprovação de seus projetos e ações.

2.4 Custos do arranjo político

O presidencialismo de coalizão, assim como todo pacto, requer comprometimento e envolvimento de ambas as partes. A análise dos últimos 30 anos mostra que a pactuação política entre o Executivo e o Legislativo, que sustenta esse arranjo institucional, também requer custos por parte de ambas as partes.

A formação de uma coalizão de apoio político-parlamentar interessa ao Presidente da República como forma de garantir maior controle sobre a agenda do Congresso, impondo diretrizes e direcionando a elaboração de leis que viabilizem a implementação de seu plano de governo. A formação da coalizão também ajuda o Presidente a evitar que grupos de interesse específicos e a oposição parlamentar dificultem as ações do governo e atrapalhem a tramitação de projetos prioritários por meio de instrumentos de obstrução, como requerimentos de retirada de pauta, pedidos de vista e requerimentos de votação nominal.

Além disso, a coesão das coalizões de governo no Parlamento é essencial para evitar o uso indiscriminado dos mecanismos de controle congressuais provocados pelas oposições. A coalizão parlamentar também serve para evitar a instalação de CPIs, convocações de Ministros, blindar o governo e garantir a sobrevivência política dos Presidentes e seus colaboradores.

No entanto, a obtenção do apoio político-parlamentar não tem sido gratuita e generosa por parte dos partidos políticos e dos parlamentares ao longo dos últimos 30 anos. Em regimes parlamentaristas e em coalizões, a formação demanda compromissos políticos, por meio dos quais partidos e parlamentares que integram a coalizão governamental tenham acesso e participação na administração, compartilhando com o Presidente o ônus e o bônus do governo.

Essas contrapartidas oferecidas aos partidos e aos parlamentares são chamadas de custos do presidencialismo de coalizão. Imaginando-se que seja possível precificar o apoio político-parlamentar, quais seriam, portanto, as

contrapartidas – os custos – oferecidas para formação da coalizão e manutenção desse pacto político reinaugurado a partir da Constituição de 1988?

Resumidamente, os Presidentes da República entre 1988 e 2022 utilizaram-se de dois instrumentos principais para facilitar suas relações com o Legislativo, atrair os partidos e formar suas bases de apoio político-parlamentar: nomeações em Ministérios e órgãos públicos e a liberação de emendas parlamentares.

2.5 DILEMAS INSTITUCIONAIS

Embora seja responsabilidade quase exclusiva do Poder Executivo a execução de políticas públicas, a governabilidade, dentro da estrutura de separação de poderes, está fortemente ligada à capacidade do Poder Executivo e da coalizão que o apoia de aprovar medidas legislativas no Parlamento.

Dessa forma, é necessário examinar as bases institucionais da relação de cooperação entre o Poder Legislativo e o Executivo - conhecida como presidencialismo de coalizão - especialmente o poder de agenda do Presidente da República e as regras regimentais que permitem a concentração de poder nas mãos dos líderes partidários, considerados pela Ciência Política como um dos pilares do modelo atual.

De acordo com Abranches (1988), à primeira vista, o multipartidarismo poderia tornar impossível a construção de coalizões e, mesmo que elas fossem possíveis, a legislação eleitoral brasileira - e o próprio sistema político - levaria os parlamentares a ter um comportamento individualista e pouco ideológico, o que resultaria em uma indisciplina partidária insuperável.

Embora não tenha havido um ajuste perfeito das coalizões, também não houve caos e desordem institucional. Além das conhecidas reformas legislativas aprovadas após 1988, mesmo o alto número de emendas à Constituição, o estudo de Limongi e Figueiredo (1998, p.87) mostra que, no Parlamento pós-constituente até 1997, 85,2% dos projetos de lei aprovados foram propostos pelo Executivo.

De maneira similar, a indisciplina partidária não tem sido uma prática comum no Parlamento brasileiro. Limongi e Figueiredo (1998, p.90) concluíram, após analisar os dados de votações ocorridas na Câmara dos Deputados, que em 93,7%

dos casos a posição assumida pelos líderes partidários correspondeu ao resultado efetivo da votação. Portanto, os partidos políticos têm encontrado maneiras de controlar suas bancadas na maioria das vezes, o que viabiliza a própria coalizão.

Esses dados parecem suficientes para afirmar que o quadro de relações entre poderes no Estado brasileiro apresenta características distintas daquelas descritas por Montesquieu, em que o Poder freia o Poder. De acordo com Limongi e Figueiredo (1998), em nosso sistema positivado de separação de poderes, o Chefe do Executivo detém importantes competências legislativas que vão além da iniciativa e do poder de veto. Além disso, eles reconhecem que o presidente da República tem um verdadeiro poder de agenda, isto é, a capacidade de determinar o que será deliberado e quando será (SHEPSLE, 2010, p. 452).

O exercício do poder de agenda do Poder Executivo no âmbito do Legislativo brasileiro não se limita apenas à utilização de faculdades legislativas, como iniciativa e veto. Na verdade, é a capacidade de estabelecer o próprio exercício da competência legislativa do Poder Legislativo, o qual pode, em teoria, se opor ao poder do Executivo.

O poder de agenda do Poder Executivo no Legislativo brasileiro é um aspecto importante que possibilita a aprovação de medidas e reformas importantes. Além das faculdades legislativas tradicionais, o presidente da República tem a capacidade de influenciar a pauta do Legislativo, determinando o que será deliberado e quando. Isso ocorre por meio de mecanismos institucionais que permitem o sobrestamento de outras proposições, garantindo que as matérias de interesse do Executivo sejam discutidas em primeiro lugar. Essa capacidade é fundamental para a formação de coalizões e para a governabilidade no âmbito da separação dos Poderes. No entanto, é importante lembrar que tal poder não é absoluto e pode ser limitado por outros fatores, como a opinião pública e a pressão de outros atores políticos.

No entanto, os custos de tal postura são muito altos, e na maior parte do tempo, é correto afirmar que o Poder Executivo exerce seu poder de agenda no Legislativo. De acordo com Limongi e Figueiredo (1998, p. 89), a capacidade do modelo de separação de Poderes brasileiro possibilita a formação de coalizões. Se a capacidade legislativa do Executivo se restringisse apenas à iniciativa e ao veto, seria

inviável a aprovação de matérias e reformas, como tem sido observado desde a vigência da CRFB.

Diante dessa realidade, é necessário estudar os mecanismos pelos quais tal poder se manifesta. Os melhores exemplos do poder de agenda do Executivo são os mecanismos institucionais que permitem ao presidente da República impor matérias à deliberação do Parlamento, provocando o adiamento das demais proposições.

Os poderes legislativos do presidente da República são amplos e baseiam-se em dois instrumentos principais: a urgência constitucional e a edição de medidas provisórias. Com a urgência, o presidente solicita que um projeto seja tratado com prioridade, bloqueando a deliberação de outros projetos até que este seja finalizado. Com as medidas provisórias, o prazo de sobrestamento é de 45 dias único para ambas as casas do Congresso e elas têm preferência sobre projetos em urgência constitucional.

Esses instrumentos conferem amplos poderes legislativos ao presidente, especialmente quando aliados às competências inatas do Poder Executivo, como a execução orçamentária. Isso induziria os congressistas a cooperarem com o mandatário, já que ele teria poderes e benefícios para distribuir entre os parlamentares. Por outro lado, os congressistas, individualmente, teriam pouco a oferecer em termos de resistência.

O quadro é agravado pelo fato de os regimentos internos das Casas conferirem diversas atribuições aos líderes partidários, minimizando a importância da atuação individual de cada parlamentar na formação da agenda legislativa. Os líderes partidários, em conjunto com as prerrogativas presidenciais, controlam o que será deliberado no Plenário de ambas as Casas, exceto os projetos em regime de urgência. Isso contribui para fortalecer ainda mais os poderes do presidente da República em relação ao Poder Legislativo.

2.5.1 A hiperfragmentação partidária constitucional no Parlamento brasileiro

É amplamente reconhecida a relevância dos partidos políticos como um componente essencial do modelo de representação política no sistema institucional estabelecido pela Constituição de 1988. Elival da Silva Ramos enfatiza a importância

das agremiações partidárias no processo decisório brasileiro, uma visão que Manoel Gonçalves Ferreira Filho já havia reconhecido em 1976, ao se referir à "democracia pelos partidos" (FERREIRA FILHO, 1977, P. 57).

Uma das características mais importantes do sistema partidário brasileiro, consolidado após a redemocratização e a Constituição de 1988, é o seu caráter multifacetado, que garante o pluralismo político através da plena "liberdade partidária" (RAMOS, 2008, p. 57). Isso significa que é permitida a criação de partidos políticos, desde que respeitados os limites e requisitos estabelecidos pela legislação infraconstitucional.

A Constituição de 1988 consagrou um "sistema pluripartidário e de livre competição entre os partidos" (RAMOS, 2008, p. 58), garantindo uma série de direitos constitucionais aos partidos políticos, incluindo a atuação da representação parlamentar, ou seja, o direito de se projetar para o âmbito parlamentar.

Nesse sentido, todos os partidos têm o direito pleno de exercer todas as atividades parlamentares através da eleição de seus representantes para o Congresso Nacional, podendo se organizar através de lideranças partidárias na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. Além disso, é conferido a todos os partidos, especialmente aqueles que optam por exercer a oposição ao governo, o direito de expressar suas posições políticas e exercer seu papel de fiscalização e controle do poder executivo:

(...) todos os meios efetivos de exercer o seu relevante papel de fiscalização do exercício do governo pelo partido ou coalizão de partidos majoritária, bem como de formulação de propostas alternativas às políticas preconizadas pela maioria. (...) mencione-se o princípio da proporcionalidade na composição da Mesa e das Comissões do Congresso Nacional e de suas Casas (art. 58, § 1º da CF), incluindo a Comissão representativa do Congresso para o período de recesso (art. 58, § 4º); a possibilidade de constituição de Comissão Parlamentar de Inquérito, (...) e, finalmente, a própria legitimação dos partidos com representação no Congresso Nacional para a propositura de ações diretas de inconstitucionalidade (art. 103, VIII) (...).(RAMOS, 2008, pp. 58-59)

O sistema proporcional contribui para a multiplicação de partidos políticos e para a fragmentação da representação política no Parlamento, o que implica que o presidente, ao não conseguir obter a maioria com o seu próprio partido, precisa estabelecer coalizões com outras agremiações políticas para garantir a governabilidade e impor sua agenda legislativa. Essa é uma forma de se proteger contra possíveis crises políticas.

Embora o sistema proporcional e o pluripartidarismo não tenham causado grandes obstáculos para a formação de coalizões e a obtenção de maioria pelos presidentes brasileiros nos primeiros 15 anos do período presidencialista pós-1988, segundo Fabiano Santos, o quadro jurídico e político dos partidos passou por mudanças significativas nas últimas duas décadas, tornando necessário reavaliar o impacto do sistema proporcional e do pluripartidarismo no presidencialismo de coalizão brasileiro.

2.5.2 A sutil transformação do presidencialismo de coalizão em presidencialismo de cooptação

À medida que a fragmentação partidária se intensifica, diminuindo a concentração de parlamentares nas bancadas tradicionais e aumentando a força e representatividade de partidos menores e médios - muitos dos quais sem uma clara definição programática ou ideológica - os desafios na comunicação entre o governo e o Congresso se agravam e, por consequência, os custos para a formação e manutenção das coalizões também aumentam.

Para enfrentar essa questão da fragmentação partidária e garantir a governabilidade, observou-se nos mais recentes períodos presidenciais uma deformação nas relações entre o Executivo e o Legislativo, convertendo o presidencialismo de coalizão em um verdadeiro presidencialismo de cooptação. O presidencialismo de cooptação é um dos sintomas do "processo de degeneração do sistema político", no qual a formação das coalizões governamentais se dá por meio de cooptação financeira e material dos partidos, como método e prática política:

Com a ampliação no número de pedintes, é impossível conceder a todos, em tudo, apenas com cargos e recursos fiscais legais. 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 (...) e nele prosperam. (ABRANCHES, 2018, p. 346)

Nesse contexto, o presidencialismo de cooptação, que pode ser entendido como uma "versão mais viciada e fisiológica do presidencialismo de coalizão" (GUIMARÃES, 2020, p. 165), se iniciou por meio da compra de apoio parlamentar por meio de "mesadas". Esse esquema foi exposto durante o escândalo do "Mensalão" e

evoluiu para a criação de um sistema organizado de financiamento dos partidos governistas. As investigações da Operação Lava Jato revelaram os detalhes desse esquema de corrupção:

Por meio desse sistema, (...), recursos desviados de empresas e fundos de pensão estatais engordavam o faturamento de um punhado de empresas cartelizadas, que, por sua vez, transferiram parte dos valores superfaturados para os partidos do governo, tudo isso através de uma vasta rede de operadores políticos e financeiros (...). (CARDOSO, 2018, p. 49)

Diante da intensificação da fragmentação partidária, o que possibilitou a formação de coalizões governamentais nos períodos presidenciais recentes foi o uso de práticas ilícitas para cooptação dos partidos. Esse aparelhamento da máquina pública consistiu em favorecer empresas privadas em troca de financiamento para os partidos e campanhas eleitorais, além de permitir enriquecimento pessoal de seus líderes. Essa amálgama, que foi responsável por manter as coalizões, foi fortemente associada a negócios ilícitos e corrupção:

os recursos que fluíam pelos dutos subterrâneos das empresas estatais, para o financiamento de campanhas políticas e, em não poucos casos, para o enriquecimento pessoal. (...). Em graus variados o fenômeno se espalhou por todos os setores e por várias empresas, bancos e órgãos públicos, alcançando inclusive as agências reguladoras (...) (CARDOSO, 2018, p. 50)

A complexa relação entre o Executivo e o Legislativo no Brasil, que é mantida por meio de coalizões, foi fortemente afetada pelo processo de fragmentação partidária. Isso tornou o diálogo entre esses poderes ainda mais complicado e aumentou os custos políticos, financeiros e institucionais envolvidos na garantia da governabilidade. No passado, as bases de apoio parlamentar eram mantidas por meio de indicações para cargos comissionados e emendas parlamentares. No entanto, com o aumento de partidos e atores políticos, os governos passaram a utilizar mecanismos cada vez menos republicanos e ilegais para formar suas coalizões.

Essa tendência crescente de fragmentação partidária e a adoção de novos meios de negociação, por meio de cooptação financeira e material de partidos e parlamentares, não são acidentais e não se devem apenas a desvios morais de determinados partidos ou grupos políticos. Isso é parte de um processo mais amplo e complexo de contínua deterioração do sistema político brasileiro. O sistema político eleitoral, partidário e de processo decisório e interlocução entre Executivo e Legislativo tem sofrido uma degeneração constante. A proliferação de partidos causou dificuldades práticas no arranjo institucional brasileiro e isso levou à mutação do

presidencialismo de coalizão para o presidencialismo de cooptação, sustentado por práticas fisiológicas e clientelistas.

O Mensalão e a Lava Jato são consequências, ou sintomas, das incongruências do sistema político brasileiro. O país tem um sistema federativo assimétrico, um Presidente forte e paradoxalmente dependente do Congresso, um sistema partidário hiperfragmentado, além de incentivos endêmicos ao clientelismo e à sistemática apropriação da máquina e dos recursos públicos. Esses problemas são a causa da deterioração do sistema político brasileiro, e é necessário abordar essas questões fundamentais se quisermos ter uma democracia saudável e funcional.

2.6 PODER EXECUTIVO NO BRASIL REDEMOCRATIZADO

Para compreender o funcionamento do Poder Executivo no presidencialismo pós-1988, é preciso levar em consideração duas características fundamentais do sistema institucional brasileiro. A primeira delas é que a Constituição Federal, apesar de ter promovido alguns avanços na descentralização do sistema de repartição de competências e recursos, não foi capaz de equilibrar o pacto federativo de forma satisfatória, o que favorece a União em detrimento dos estados e municípios. A segunda característica é que, ao mesmo tempo em que aumentou os poderes do Presidente da República, a Constituição desequilibrou a tripartição dos poderes em favor do Executivo.

Embora a questão federativa não seja tão relevante para a análise do sistema de governo pós-1988, ela não pode ser completamente ignorada. A Constituição Federal não foi capaz de garantir a autonomia financeira e orçamentária dos estados e municípios, o que limita a sua capacidade de tomar decisões políticas e administrativas de forma independente. Isso se deve ao fato de que a Constituição Federal reservou muitas competências privativas e concorrentes para a União, o que lhe confere maior disponibilidade de recursos públicos e mais discricionariedade para gastá-los em detrimento dos outros entes federativos.

A concentração excessiva de competências e recursos na União é uma das bases do arranjo institucional brasileiro, o que afeta negativamente o desempenho dos entes federativos, a promoção de políticas públicas e a relação entre os Poderes. A Constituição de 1988 aumentou as competências, atribuições e instrumentos à disposição do Poder Executivo, resultando em uma forte concentração de poderes na

figura do Presidente da República, segundo Virgílio Afonso da Silva (SILVA, 2009, p. 296). Sérgio Abranches concorda que a Constituição incorporou elementos centralizadores e alterou o equilíbrio de forças entre Executivo e Legislativo em favor da Presidência da República. José Álvaro Moisés identifica a origem de algumas dessas atribuições no arranjo institucional da ditadura militar (MOISÉS, 2008, p. 8).

2.7 PODER LEGISLATIVO NO BRASIL REDEMOCRATIZADO

Os dados empíricos indicam um grande desequilíbrio de poder na relação entre o Presidente da República e o Poder Legislativo, visto que a Constituição Federal conferiu muitas competências, controle total do orçamento e amplo poder de agenda ao presidente. Isso diminuiu significativamente a capacidade de interferência e influência direta do Parlamento no processo de tomada de decisões governamentais. No entanto, a Constituição também devolveu ao Congresso Nacional vários instrumentos de fiscalização e controle que haviam sido perdidos durante a ditadura militar. Isso foi feito para reativar o sistema de freios e contrapesos na relação entre os poderes, dando ao Parlamento meios e formas para exercer seu "poder de veto" à atuação do Executivo.

Alguns dos instrumentos de freios e contrapesos disponíveis ao Congresso incluem a possibilidade de obstruir o processo legislativo, convocar ministros, criar comissões parlamentares de inquérito, julgar as contas anuais do governo e, em casos excepcionais, responsabilizar e depor o Presidente.

Ferreira Filho argumenta que, na prática política que se seguiu à promulgação da Constituição Federal, em determinados momentos da vida política nacional, foi possível observar o declínio do poder do Poder Legislativo como consequência direta da "exacerbação do presidencialismo, com a proeminência acentuada do Presidente da República", especialmente por causa da formação e manutenção de amplas bases de sustentação política dos governos dentro do Parlamento.

Para Fabiano Santos, o Executivo não teve suas prerrogativas suficientemente reduzidas, apesar da expansão de sua capacidade decisória durante o domínio militar. Ele argumenta que os instrumentos à disposição da Presidência da República comprometem sobremaneira a capacidade do Congresso em servir de contrapeso às iniciativas do governo, e que esses instrumentos não existiam no

modelo constitucional de 1946. Na mesma linha, José Celso de Mello Filho faz duras ressalvas à exacerbação do poder do Presidente em detrimento das prerrogativas do Poder Legislativo, que são fundamentadas no princípio da separação dos poderes:

A crescente apropriação institucional do poder de legislar, por parte do Chefe do Poder Executivo da União (...) põe em evidência um anômalo quadro de disfunção dos poderes governamentais, de que deriva, em desfavor do Congresso Nacional, o comprometimento do seu relevantíssimo poder de agenda, por acarretar a perda da capacidade de o Parlamento condicionar e influir, mediante regular atividade legislativa, na definição e no estabelecimento de políticas públicas (MELLO FILHO, 2009, PP. 532-533).

Em relação ao fortalecimento do presidente e à formação de bases de apoio no Legislativo, diferentes autores têm opiniões divergentes sobre seus efeitos práticos. Entretanto, é possível observar que em muitas ocasiões o Legislativo deixou de cumprir seu papel institucional de fiscalização e controle do Poder Executivo, exercendo apenas seu poder de veto em momentos de crise política.

Diante disso, é necessário analisar o desempenho do Poder Legislativo após a promulgação da Constituição de 1988, levando em consideração alguns instrumentos de fiscalização e controle que o Parlamento possui, como a convocação de Ministros de Estado perante o Congresso Nacional, o julgamento das contas anuais do Presidente da República, a criação de Comissões Parlamentares de Inquérito, a aprovação das indicações de autoridades federais pelo Senado Federal e o processo de responsabilização do Presidente da República.

Esses instrumentos, teoricamente, garantem o equilíbrio entre os poderes e a fiscalização do Poder Executivo pelo Legislativo. No entanto, na prática, muitas vezes eles não são efetivamente utilizados, o que permite a concentração excessiva de poder nas mãos do presidente e a falta de transparência em algumas decisões governamentais.

2.8 PODER JUDICIÁRIO NO BRASIL REDEMOCRATIZADO

Ao estudar o sistema de governo brasileiro, é comum que se foque na relação entre os Poderes Executivo e Legislativo, especialmente no que diz respeito ao presidencialismo de coalizão. No entanto, é igualmente importante analisar o papel e o desempenho do Poder Judiciário nesse sistema institucional, que foi moldado pela Constituição de 1988 e desenvolvido ao longo das últimas três décadas.

Para entender melhor o papel político e as funções do Judiciário no sistema de governo brasileiro pós-1988, é necessário voltar alguns passos para fixar dois pressupostos importantes. Primeiro, é preciso analisar a importância do Poder Judiciário na origem do sistema presidencialista, tendo como referência o arranjo institucional dos Estados Unidos da América.

Em segundo lugar, deve-se verificar sucintamente quem assumiu o papel de resolução de conflitos e mediação político-institucional na história do período republicano brasileiro. Nos Estados Unidos, que inaugurou o sistema presidencialista de governo nas democracias modernas, a separação dos poderes é reafirmada a partir da estruturação de um Poder Judiciário independente e harmônico em relação aos poderes Executivo e Legislativo.

A Constituição dos Estados Unidos da América, em seu artigo III, seção 1, estabeleceu uma organização hierárquica do Poder Judiciário, composto por uma Suprema Corte e tribunais inferiores a serem criados por decisão legislativa. Os artigos federalistas escritos por Hamilton, Madison e Jay destacaram a importância do Poder Judiciário, que deveria ser independente do Poder Legislativo e ter garantias básicas como inamovibilidade e irredutibilidade de subsídios para todos os juízes. Além disso, os "Founding Fathers" ("Pais Fundadores") se preocuparam em definir as competências e a forma de atuação da Suprema Corte, que é um tribunal de Suprema Jurisdição e sem recurso ulterior.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 também estabeleceu um Poder Judiciário independente e harmônico em relação aos outros poderes. Entretanto, a organização do Poder Judiciário brasileiro é diferente da dos Estados Unidos, visto que a Constituição brasileira optou por um sistema de justiça com diversas instâncias. No Brasil, há a Suprema Corte, que é o Supremo Tribunal Federal (STF), e também os tribunais inferiores, compostos por tribunais de segunda instância, tribunais regionais e juízes de primeira instância. O STF é a última instância recursal em matéria constitucional e possui a função de interpretar a Constituição e ser guardião da Carta Magna, além de julgar ações em que a Constituição é diretamente questionada.

Para compreender o papel do Poder Judiciário brasileiro no presidencialismo pós-1988, é preciso analisar a história republicana brasileira e identificar o ator político responsável pela moderação dos conflitos institucionais. No

período republicano, o Brasil adotou diferentes arranjos institucionais, cada um com suas particularidades. Durante a República Velha (1889-1930), o papel de moderação dos conflitos institucionais coube aos presidentes da República, que exerciam um governo centralizador e autoritário.

Com a promulgação da Constituição de 1934, o Brasil adotou o sistema parlamentarista de governo, que durou até 1961. Nesse período, o Poder Legislativo teve um papel mais relevante na moderação dos conflitos institucionais, uma vez que o primeiro-ministro era escolhido pelo Congresso Nacional e, em caso de crise política, o Parlamento tinha o poder de destituir o chefe do Executivo.

Em 1961, o Brasil retornou ao sistema presidencialista, e desde então, o papel de moderação dos conflitos institucionais tem sido exercido pelo Poder Judiciário, especialmente pelo Supremo Tribunal Federal (STF). Ao longo dos últimos 30 anos, o STF tem se destacado como uma instituição independente e autônoma, capaz de arbitrar conflitos entre os Poderes Executivo e Legislativo e de garantir o cumprimento da Constituição. Além disso, o STF tem tido um papel importante na proteção dos direitos fundamentais e no fortalecimento da democracia brasileira.

2.8.1 O Poder Judiciário e o Presidencialismo de Coalizão: a figura do “ativismo judicial”

A Constituição de 1824 se baseou principalmente no constitucionalismo europeu, que buscava limitar o poder dos monarcas por meio da vontade geral formada no Parlamento. Foi dessa forma que o constitucionalismo no Brasil começou de forma superficial, com um imperador governando de maneira arbitrária, um Poder Judiciário submisso e um Parlamento enfraquecido. Durante o Império, as deficiências do Parlamento e a falta de um controle jurisdicional de constitucionalidade favoreceram a consolidação de um regime político despótico, controlado pela burocracia e comandado pelo imperador, em vez de ser governado de acordo com a Constituição

Após a proclamação da República, o Brasil adotou o sistema de controle de constitucionalidade dos Estados Unidos, o que trouxe problemas para o país. Isso ocorreu porque o sistema americano é fortemente influenciado pela tradição do *common law*, que se baseia na jurisprudência e no princípio do “*stare decisis*”

(“precedente jurídico”), enquanto o sistema jurídico brasileiro é de tradição romano-canônica e havia acabado de sair de um regime sem controle jurisdicional.

Contudo, apesar da proclamação da República no Brasil, houve poucas mudanças significativas. O regime presidencialista foi implantado em substituição ao Imperador, mas foi uma imitação mal feita do sistema dos Estados Unidos, do século XVIII. O Brasil também criou o Supremo Tribunal Federal (STF) e o controle difuso de constitucionalidade, com ministros do antigo Supremo Tribunal de Justiça do Império, que desconheciam completamente as inovações constitucionais.

Foi assim que o estamento iniciou a jurisdição constitucional no Brasil, deixando-a sempre enfraquecida diante das pressões exercidas pelos donos do poder. A relação entre o sistema de controle de constitucionalidade e o sistema de governo presidencialista é importante, pois o sistema original americano foi criado a partir da ideia de que a “Supreme Court” (“Suprema Corte”) deveria ser um Tribunal da federação, o que levou Rui Barbosa a pensar em uma “democracia jurdicista” (ROCHA, 2012, p. 210) no Brasil.

No entanto, a introdução do sistema de controle de constitucionalidade nos moldes americanos no Brasil, um país com tradição romano-canônica, trouxe problemas decorrentes dessa introdução, como a carga genética da tradição do *common law* e a falta de um controle jurisdicional no período imperial. Durante o Império, as deficiências do Parlamento e a ausência de um controle jurisdicional de constitucionalidade favoreceram a consolidação de um regime político despótico, controlado pelo estamento burocrático e comandado pelo imperador.

Assim, a incorporação das inovações do constitucionalismo estadunidense no Brasil foi incoerente, e a jurisdição constitucional sempre ficou enfraquecida diante das pressões exercidas pelos donos do poder. Além disso, a introdução do sistema de controle de constitucionalidade nos moldes americanos em um país com tradição romano-canônica trouxe diversos problemas que foram ignorados no período imperial.

Com a Proclamação da República no Brasil, o sistema de governo imperial foi substituído pelo regime presidencialista, que foi mal adaptado do modelo americano do século XVIII. Além disso, o Supremo Tribunal Federal (STF) e o controle difuso de constitucionalidade foram criados, com ministros do antigo Supremo

Tribunal de Justiça do Império sendo responsáveis por aplicar as inovações constitucionais que desconheciam completamente.

De acordo com Faoro, o estamento iniciou a jurisdição constitucional no Brasil, mas sempre a enfraqueceu frente às pressões exercidas pelos donos do poder (FAORO, 2001, p. 21). Rui Barbosa, por outro lado, defendeu a ideia de uma democracia jurídicista no Brasil, inspirada no sistema de governo americano.

De acordo com a análise do constitucionalista norte-americano Bruce Ackerman em sua obra "*The failure of the founding fathers: Jefferson, Marshall and the rise of presidential democracy*", a relação entre o controle judicial e o sistema de governo nos Estados Unidos é diretamente ligada ao presidencialismo plebiscitário, ao caos do bipartidarismo e do processo eleitoral estadunidense. Ackerman argumenta que o surgimento do "judicial review" ("controle judicial") nos EUA está intimamente relacionado a esses fatores.

A redemocratização recente e a ampliação do número de partidos políticos trouxeram um pouco mais de complexidade para a situação. O termo presidencialismo de coalizão gera discussões envolvendo a relação interinstitucional entre o Legislativo e o Executivo. Contudo, neste mesmo cenário nota-se os problemas trazidos pelo modelo ao Judiciário. O presidencialismo brasileiro é de coalizão, independentemente da ideologia, e a maioria dos partidos faz política de maneira pragmática, instrumentalizando a Constituição e desrespeitando a República.

O sistema presidencialista brasileiro é caracterizado por sua natureza de coalizão, o que resulta em problemas para a governabilidade. De maneira semelhante, o Supremo Tribunal Federal (STF) acaba sendo arrastado para o mesmo terreno de atender demandas de grupos, incluindo aquelas originadas da falta de resolução dos problemas das liberdades públicas pelos tribunais inferiores. Como resultado, o STF tem crescido em importância, mas sofre com a perda de legitimidade.

Muitas das demandas apresentadas ao STF, através de recursos como ADIs, ADPFs e HCs, têm resultado em decisões invasivas que muitas vezes ultrapassam os limites das competências dos demais poderes. É importante destacar que a justificativa para essa invasão pode se basear na inércia desses poderes e instituições, mas isso não significa que seja sempre um mal. A distinção entre judicialização e ativismo é crucial neste ponto. A judicialização é uma consequência

natural das competências e inércias de poderes e instituições, criando espaço para demandas variadas ao Judiciário. Já o ativismo judicial depende da visão individual de cada julgador, e não é inevitável como a judicialização. O ativismo não pode ser enxergado como benéfico para a democracia, mas pode ser enxergado como fruto do presidencialismo de coalizão.

O ativismo judicial é um fenômeno que se caracteriza pela intervenção do Poder Judiciário em questões políticas e sociais, indo além da mera interpretação da lei e das decisões judiciais propriamente ditas. No caso do Brasil, a ocorrência do ativismo judicial está relacionada ao presidencialismo de coalizão. No presidencialismo de coalizão, conforme já explicitado, o Presidente da República precisa negociar com partidos políticos para obter maioria no Congresso Nacional e, assim, aprovar suas políticas e projetos de lei. Essa negociação muitas vezes implica em ceder cargos públicos e benefícios a esses partidos e seus representantes, criando uma rede de interesses e compromissos que vão além das demandas da sociedade.

Dessa forma, o presidencialismo de coalizão pode gerar uma dificuldade na governabilidade, na medida em que as políticas públicas ficam reféns dessas negociações políticas, em detrimento do interesse público. E é nesse contexto que o ativismo judicial surge como uma tentativa de suprir a ineficiência do Legislativo e do Executivo em atender às demandas da sociedade. Com efeito, quando o Legislativo e o Executivo não conseguem resolver problemas importantes, como a falta de políticas públicas adequadas, a corrupção e a violação de direitos, o Poder Judiciário acaba sendo acionado para solucionar tais questões. Isso pode gerar decisões judiciais que extrapolam o âmbito jurídico e invadem o campo político, configurando, portanto, o ativismo judicial.

Assim, o ativismo judicial, no Brasil, pode ser enxergado como uma consequência do presidencialismo de coalizão no Brasil, na medida em que este sistema político cria um ambiente propício para a judicialização da política e para a intervenção do Judiciário em questões que deveriam ser resolvidas pelos demais poderes constituídos.

3 A SITUAÇÃO ATUAL E AS PERSPECTIVAS FUTURAS DO SISTEMA DE PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO

É importante avaliar o futuro do presidencialismo brasileiro com uma perspectiva crítica sobre a estrutura institucional adotada nas últimas décadas. Diante dos custos, riscos e disfunções do presidencialismo de coalizão, é fundamental refletir sobre o futuro institucional do sistema de governo no Brasil e as mudanças necessárias.

Para essa análise, dividiremos em duas partes metodologicamente organizadas de acordo com a dimensão dos ajustes sugeridos. Na primeira parte, propomos manter o sistema presidencialista, mas com modificações e reformas para aprimorar o arranjo institucional. Isso inclui questões relacionadas ao sistema eleitoral, partidário, legislativo e parlamentar, organização dos Poderes Executivo e Legislativo, e sistema de jurisdição constitucional.

Já na segunda parte, pretendemos retomar o debate teórico sobre a substituição do presidencialismo por outros sistemas de governo adotados em diferentes países. Será necessário avaliar as vantagens e desvantagens desses modelos para o Brasil e o processo de transição, caso seja considerada uma mudança.

Em resumo, é preciso analisar o futuro do presidencialismo de coalizão no Brasil com uma perspectiva crítica e buscar soluções para aprimorar a estrutura institucional ou avaliar outras alternativas de sistemas de governo. Com o objetivo de aprofundar a discussão sobre o futuro do sistema de governo brasileiro, realizaremos uma análise da constitucionalidade de uma possível mudança no sistema, considerando a experiência do plebiscito de 1993. Além disso, apresentaremos alguns modelos político-institucionais que podem servir como referência para o aprimoramento do sistema de governo brasileiro, tais como o parlamentarismo inglês e alemão, e o semipresidencialismo português e francês, dentre outros. Cabe ressaltar que tais exemplos serão apresentados meramente a título exemplificativo, com o intuito de enriquecer o debate e subsidiar reflexões sobre possíveis ajustes no sistema de governo brasileiro.

3.1 REVISÃO DO PRESIDENCIALISMO

Até o momento, podemos observar que o presidencialismo de coalizão é um fato presente em nosso sistema político. Esse arranjo foi estabelecido a partir do processo de negociação política da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988

e foi consolidado na Constituição de 1988. Essa nova constituição teve como objetivo solucionar os problemas e debilidades do sistema institucional anterior, de 1946, tornando o presidencialismo brasileiro mais resistente e estável:

Já ficou claro, com três décadas de funcionamento ininterrupto e várias crises, que o presidencialismo de coalizão no Brasil é governável, tem capacidades institucionais bastante robustas, porém, tem déficits que estão se aprofundando. Institucionais, na resolução de crises de impasse polarizado entre Executivo e Legislativo. De qualidade, coerência e persistência das políticas públicas que produz. De representatividade do sistema partidário e de qualidade da democracia (ABRANCHES, 2018, p. 342).

Conforme mencionado até aqui, o presidencialismo de coalizão é uma realidade do sistema político brasileiro, resultado do processo de pactuação política da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988. No entanto, embora mais governável do que os modelos políticos anteriores, o presidencialismo pós-1988 apresentou vícios e defeitos estruturais do arranjo institucional brasileiro, como apontado por Sérgio Abranches.

Entre as disfuncionalidades, destacam-se a fragmentação partidária, o baixo desempenho do Legislativo, a hipertrofia do Executivo, o ativismo judicial excessivo, a politização do Judiciário, o presidencialismo de cooptação e a utilização do impeachment como recurso para solução de impasses do sistema e substituição de presidentes minoritários. Esses problemas comprometem o desempenho dos Poderes e a vitalidade do presidencialismo brasileiro, afetando a qualidade da democracia, a representatividade do sistema político-partidário, a resolução de conflitos e a qualidade das políticas públicas.

Diante dessas virtudes e disfuncionalidades do presidencialismo brasileiro, é preciso compreender e organizar medidas legislativas e institucionais que busquem a restauração do arranjo político, especialmente para tornar a relação entre Poder Executivo e Legislativo mais transparente, republicana e institucional. Essas medidas são essenciais para assegurar o funcionamento e a credibilidade das instituições brasileiras, a qualidade da democracia e a preservação do interesse público nacional. Tais mudanças devem ser inseridas em um contexto amplo de reforma política, conforme destaca Alexandre de Moraes:

(...) a reforma política do Estado deve estar, obrigatoriamente, centrada na necessidade de manter proximidade da vontade popular com a vontade expressa pelo Parlamento. Para que ocorra a concretização dessa finalidade, há necessidade de algumas reformas estruturais básicas no panorama

político nacional, com consequente fortalecimento da Democracia (...)
(MORAES, 2009, p. 60)

Dentre as possíveis soluções para enfrentar o dilema institucional no presidencialismo de coalizão, podemos mencionar a adoção de medidas que visem limitar a proliferação de novos partidos e a fragmentação política no Poder Legislativo, estabelecer regras mais rigorosas quanto ao cumprimento do programa ideológico e à atuação político-parlamentar dos partidos políticos, criar mecanismos mais eficazes para possibilitar o controle e a fiscalização dos governos pelo Parlamento (o chamado controle político) e pela sociedade (por meio do controle social), além de promover uma reestruturação do desenho institucional e do funcionamento dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário no Brasil.

3.1.1 Possibilidades de reforma ao sistema eleitoral

Dentre os fatores que geram críticas ao sistema eleitoral proporcional adotado no Brasil, Fernando Henrique Cardoso destaca a fragmentação partidária, que leva à formação de coalizões instáveis e à dificuldade de governabilidade (CARDOSO, 2018, p. 63); a falta de clareza na relação entre o eleitor e o representante, já que a lista aberta não permite uma vinculação clara entre ambos; e a falta de coerência programática dos partidos políticos, que muitas vezes se unem por interesses meramente eleitorais, comprometendo a governabilidade e a qualidade da democracia. Nesse sentido, para Fernando Henrique Cardoso, é necessário repensar o sistema eleitoral e buscar alternativas que garantam maior representatividade e estabilidade ao sistema político brasileiro:

O sistema proporcional com lista aberta, (...), sabidamente encarece as campanhas. Além disso, dificulta muito a capacidade do eleitor de fazer uma escolha informada sobre os candidatos, sobretudo a deputado. Pesquisas mostram que meses depois das eleições a maioria dos eleitores nem se lembra do nome do candidato em que votou. Como poderá acompanhar seu desempenho parlamentar? Assim não se pode formar um vínculo de representação forte entre eleitor e candidato. Tampouco se forma entre o eleitor e os partidos, uma vez que as regras do jogo estimulam campanhas individualizadas, numa guerra de todos contra todos, inclusive entre candidatos do mesmo partido. Essa guerra se dá num espaço geográfico amplo. Milhares de candidatos disputam o voto em todo o estado. (...). Tudo isso encarece as campanhas e enfraquece a representação do eleitor comum (CARDOSO, 2018, p. 64).

O sistema eleitoral proporcional com lista aberta tem sido criticado por dificultar a conexão entre eleitores e candidatos, bem como por encarecer as campanhas eleitorais e ampliar a distância entre representantes e representados.

Além disso, o voto proporcional é visto como uma barreira quase intransponível para que o partido do presidente eleito obtenha maioria parlamentar exclusivamente com base no suporte dos parlamentares eleitos pelo seu partido ou mesmo por sua coligação, o que pode afetar a governabilidade do país.

Essa dificuldade se torna evidente no momento em que a coligação eleitoral se transforma em coalizão governista, o que faz com que o presidente eleito precise negociar com outros partidos para compor uma maioria parlamentar. O sistema eleitoral proporcional também pode produzir distorções graves na representatividade, permitindo que candidatos midiáticos ou com número muito elevado de votos, os chamados puxadores de votos, acabem viabilizando a eleição de candidatos com muito menos votos em comparação a candidatos de outras coligações.

Por fim, é importante ressaltar que o sistema eleitoral proporcional tem impulsionado a fragmentação partidária no Congresso Nacional, uma vez que oferece facilidades para que partidos pequenos e médios elejam seus representantes, mesmo que tenham poucos votos, quando estão dentro de coligações com partidos maiores e com candidaturas mais estruturadas.

A Emenda Constitucional nº 97, de 2017, que vedou as coligações nas eleições proporcionais a partir de 2020, foi uma iniciativa meritória que reduzirá progressivamente parte das distorções desse sistema eleitoral. No entanto, é preciso considerar que a medida é insuficiente para enfrentar a atual situação de hiperfragmentação partidária brasileira.

Para aprimorar a representatividade do Poder Legislativo, reduzir os custos de campanha, criar mecanismos mais eficientes para redução da fragmentação partidária e aumentar a conexão entre representantes e representados, é necessário mudar definitivamente o sistema eleitoral das eleições parlamentares no Brasil. Como ressalta Alexandre de Moraes, essa mudança é crucial para garantir um maior controle social dos mandatos, através da:

(...) alteração na representação proporcional parlamentar, para assegurar mais fielmente a cada partido político uma representação no Parlamento, correspondente a sua força numérica na sociedade, de maneira a refletirem-se no Poder Legislativo, do modo mais transparente e próximo possíveis, as diversas ideologias presentes na comunidade (MORAES, 2009, p.60).

De acordo com as opiniões expressas por José Levi Mello do Amaral Júnior, especialista no assunto, a implementação do sistema de voto distrital é

fundamental para melhorar a representatividade do Poder Legislativo brasileiro, bem como para reduzir a fragmentação partidária:

(...) é preciso estabelecer laços e vínculos efetivos entre o cidadão-eleitor e seu representante-eleito. Isso só se obtém com o voto distrital. (...). É conhecida a 'lei' de Maurice Duverger segundo a qual o voto majoritário (caso do voto distrital 'puro') tende ao bipartidarismo. É o que se tem na Inglaterra e nos Estados Unidos. Porém, parece plausível supor que, no Brasil, as peculiaridades regionais permitiriam que diferentes partidos políticos obtivessem forças locais variadas (diferentes bipartidarismos regionais). Ainda assim, disso resultaria um número menor de partidos políticos no Congresso Nacional, com evidente ganho ao sistema representativo, que seria menos heterogêneo e, portanto, mais estável (AMARAL JÚNIOR, 2009, p. 134).

O sistema de voto distrital consiste na divisão do território em distritos eleitorais, nos quais os candidatos concorrem apenas com outros candidatos do mesmo distrito, sendo eleito o mais votado em cada distrito. Esse modelo, de acordo com o especialista, traria uma maior conexão entre os eleitores e seus representantes, uma vez que os candidatos teriam maior proximidade com os eleitores do distrito que representam. Além disso, esse sistema poderia tornar as campanhas eleitorais menos dispendiosas e reduzir a influência dos chamados "puxadores de votos", que acabam por eleger candidatos com menos votos.

Em resumo, no sistema eleitoral distrital misto, proposto por Fernando Henrique Cardoso e Elival da Silva Ramos, divide as cadeiras do Parlamento em dois grupos, cada um com um sistema eleitoral diferente. Metade das cadeiras é ocupada por representantes eleitos por meio do sistema distrital puro, onde o candidato com mais votos no distrito é eleito. A outra metade é preenchida com base no sistema proporcional com lista fechada, onde os representantes eleitos são escolhidos a partir de listas pré-ordenadas de candidatos de cada partido, de acordo com o atingimento do quociente eleitoral de cada partido.

Nesse modelo, o eleitor vota duas vezes, primeiro escolhendo seu representante do distrito e, em seguida, votando no partido de sua preferência, com base na lista pré-ordenada de candidatos. Isso garante a representatividade regional por meio do voto distrital e a representatividade dos partidos por meio do voto proporcional em lista fechada. O objetivo é reduzir a fragmentação partidária e modernizar a representação política e parlamentar, seguindo o modelo adotado na Alemanha.

É fundamental destacar a importância da redução dos gastos e financiamento das campanhas eleitorais no Brasil como medida para combater a corrupção e o clientelismo no sistema político. Ao longo das últimas décadas, a busca por financiamento tem sido uma das principais causas para práticas ilícitas nesse âmbito. Portanto, é necessário retomar as discussões acerca desse tema para encontrar soluções que possam garantir uma campanha eleitoral mais barata e justa.

Além disso, é essencial discutir a modernização do sistema representativo e o enfrentamento da questão da fragmentação partidária no Congresso Nacional. Para fins de qualidade da democracia e da representatividade do eleitorado, considera-se medida essencial a mudança no sistema eleitoral para a composição do Poder Legislativo. A adoção do sistema distrital puro ou do sistema distrital misto pode ser uma solução para esses problemas, mas é fundamental a retomada da discussão e aprovação de emenda constitucional no âmbito do Congresso Nacional para a adoção desses sistemas eleitorais.

Em suma, a redução da fragmentação partidária é uma medida essencial para garantir maior funcionalidade ao sistema político brasileiro e maior estabilidade para composição das coalizões de governo e de oposição no Parlamento. A mudança no sistema eleitoral pode ser uma solução para esses problemas, mas é necessário considerar também a efetiva redução dos gastos e financiamento das campanhas eleitorais como uma forma de combater práticas ilícitas e garantir uma campanha eleitoral mais justa e democrática.

Nos últimos anos, foram realizadas reformas eleitorais com o intuito de reduzir os custos de campanha, porém, é necessário um debate mais amplo e medidas mais concretas para garantir campanhas eleitorais modestas e igualdade de oportunidades entre os candidatos, como a imposição de limites ao autofinanciamento. Uma mudança no sistema eleitoral para um sistema distrital ou distrital misto também pode ajudar a reduzir os custos com campanhas eleitorais, limitando a disputa eleitoral a determinadas localidades, o que reduziria os incentivos à corrupção e ao clientelismo.

A proibição de doações eleitorais por pessoas jurídicas privadas, decidida pelo STF, é questionável, mas sinaliza uma direção importante para criar desincentivos à cooptação política e à corrupção entre atores políticos e empresas

privadas. Essa prática de cooptação e corrupção corroeu a credibilidade e colocou em situação delicada o sistema político brasileiro por décadas.

3.1.2 Possibilidades de reforma ao sistema partidário

O sistema partidário brasileiro é um importante aspecto do arranjo institucional que influencia significativamente o desempenho do presidencialismo de coalizão. Desde a redemocratização, os partidos políticos reassumiram o papel de protagonismo na vida política nacional e tiveram o monopólio sobre as candidaturas para ocupação dos cargos eletivos no país. Como resultado, no presidencialismo de coalizão, os partidos são atores políticos fundamentais para a formação das coalizões e a condução das negociações políticas.

Este modelo assegurou às lideranças de cada partido político um enorme poder de influência e de condução do posicionamento de todos os parlamentares integrantes de suas bancadas. Ele também teve como objetivo facilitar a relação entre o Executivo e o Legislativo, permitindo a interlocução direta entre o governo e as bancadas partidárias.

No entanto, as intervenções regulatórias do Legislativo e do Judiciário na legislação eleitoral e partidária tiveram um impacto negativo, resultando na proliferação de agremiações partidárias e na hiperfragmentação da representatividade partidária no Congresso Nacional. Como consequência, o processo de formação das coalizões e a composição da base parlamentar do governo tornaram-se cada vez mais complexos, exigindo que o governo amplie sua interlocução, agregando mais e diversos partidos políticos à sua coalizão em cada nova eleição.

Um modelo político em que há registro de 35 partidos na justiça eleitoral e 30 deles elegem representantes no Congresso Nacional é inviável e disfuncional do ponto de vista político e institucional. Esse sistema partidário hiperfragmentado desafia a sustentabilidade do presidencialismo de coalizão e é insustentável por representar uma constante ameaça à governabilidade e à estabilidade do próprio arranjo institucional. Portanto, a manutenção do sistema presidencialista brasileiro exige uma ampla e profunda reorganização do sistema partidário, conforme explica Alexandre de Moraes, requerendo a:

(...) dinamização na Democracia de partidos, desde a própria existência de democracia interna nessas agremiações até a previsão de proteção aos

direitos da minoria partidária; maior democratização nos quadros partidários, possibilitando acesso a condições iguais a todos os que pretendam disputar cargos eletivos; maior democracia interna nos partidos políticos, evitando, assim, a indesejada e exagerada proliferação partidária e acabando por impedir a criação de inúmeros partidos sem nenhuma mensagem ideológica ou social; (...); introdução (...) de algumas normas de fidelidade partidária, para que a representação popular no Parlamento represente mais fielmente o voto conferido nas urnas; adoção de espécie de quarentena política, para que se proíba a mudança partidária do parlamentar eleito por determinado partido político – utilizando-se, pois, de seu coeficiente partidário – sem uma justificativa plausível. A alteração partidária injustificada deve acarretar a perda do mandato. (...), fixação de maior responsabilidade política dos partidos políticos (MORAES, 2009, pp. 60-61).

De acordo com o Ministro, essa reorganização deve incluir a criação de novos mecanismos de controle interno e externo, a fim de evitar a proliferação de partidos de aluguel e a utilização abusiva do Fundo Partidário. Além disso, é necessário aprimorar a legislação eleitoral, com o objetivo de reduzir as barreiras de entrada para novos partidos e tornar o processo de criação mais rigoroso e transparente.

Com o objetivo de recuperar a credibilidade dos partidos políticos e tornar o presidencialismo brasileiro mais sustentável, Alexandre de Moraes propõe medidas políticas e legislativas que modernizem o funcionamento interno e a organização dos partidos, combatam a infidelidade partidária e criem mecanismos que dificultem a criação de novas agremiações, com o objetivo de reverter a já delicada fragmentação partidária brasileira.

Entre as medidas propostas, é necessário estabelecer garantias maiores para a democracia interna dos partidos, evitando que partidos sejam usados como "legendas de aluguel" por famílias e grupos políticos que controlam a máquina partidária há décadas, utilizando recursos públicos. Uma ideia é estabelecer mandatos mais rígidos para os dirigentes partidários, com controle pela justiça eleitoral, e vedar reeleições ilimitadas, a fim de promover a democracia interna e a alternância de poder nas agremiações.

Outra medida importante é o estabelecimento de cláusulas de desempenho, que exigiriam um mínimo de votos para que os partidos tivessem direito a recursos públicos e tempo de televisão. Essa medida poderia reduzir a quantidade de partidos representados no Congresso Nacional e incentivar a formação de coalizões mais estáveis e programáticas.

Para democratizar ainda mais os partidos, Moraes sugere a implementação de maiores garantias de acesso igualitário para aqueles que desejam disputar cargos eletivos, incluindo jovens e minorias. Além disso, ele destaca a importância de desestimular a criação de novos partidos, por meio de mudanças no sistema eleitoral, como a cláusula de desempenho e o fim das coligações em eleições proporcionais. Também é necessário criar mecanismos que dificultem a migração de parlamentares para novas agremiações, levando consigo seu tempo de rádio e televisão e fundo partidário.

Além disso, o sistema partidário precisa ser ajustado em relação à fidelidade partidária. Embora a questão tenha sido disciplinada pelo Judiciário, é necessário que o Congresso Nacional reveja a matéria, tornando mais rígidas as regras de fidelidade partidária, tanto para detentores de cargos eleitos pelo sistema proporcional quanto para mandatários de cargos eleitos pelo sistema majoritário. Dessa forma, será possível tornar o sistema partidário brasileiro mais funcional e sustentável, garantindo a governabilidade e a estabilidade do arranjo institucional.

Por fim, é necessário estimular a participação cívica e a educação política da população, para que os eleitores tenham mais consciência na hora de escolher seus representantes. Uma sociedade mais engajada e consciente poderia pressionar os partidos a se organizarem de forma mais responsável e comprometida com o interesse público, contribuindo para a construção de um sistema partidário mais sólido e democrático.

3.1.3 Reformas no Poder Legislativo

Para que o sistema presidencialista de governo no Brasil possa ser mantido, é preciso uma reestruturação institucional em todos os três poderes, começando pelo Legislativo. O Congresso Nacional, com seus amplos mecanismos de fiscalização e controle, tem poder efetivo para vetar a agenda política do Executivo, mas desde 1988 tem desempenhado um papel ambíguo na política nacional. Em alguns momentos, o Legislativo se mostrou apático em relação à hipertrofia do Executivo, enquanto em outros assumiu um protagonismo acidental em períodos de crise entre o Presidente e suas coalizões governamentais.

Essas crises tiveram consequências negativas, como episódios de paralisia decisória e confrontos políticos, afetando a relação institucional entre os dois poderes.

Em ambos os casos, o Legislativo não cumpriu adequadamente o seu papel institucional, o que se reflete na alta taxa de rejeição do Congresso Nacional e dos parlamentares pela opinião pública. Por esse motivo, é necessário apresentar medidas para reestruturar o Poder Legislativo no sistema presidencialista, visando sua própria manutenção.

A revisão do pacto federativo brasileiro é uma das reformas necessárias em relação ao Poder Legislativo. Elival da Silva Ramos destaca a importância da descentralização de atribuições da União e do aumento das competências dos Estados e Municípios para legislar, como uma forma de tornar o processo legislativo mais dinâmico e próximo das realidades distintas de cada região do país. Essa medida permitiria que as leis fossem criadas de acordo com as particularidades locais, levando em consideração as necessidades e demandas específicas de cada região:

(...) uma reforma na distribuição de competências legislativas entre as unidades federadas, na linha de um federalismo assimétrico, poderia, igualmente, tornar a legislação mais ágil e próxima das necessidades sociais (RAMOS, 2015, p. 308).

Além disso, a descentralização de atribuições também poderia permitir a elaboração de leis mais adequadas e efetivas para cada região, considerando suas particularidades e demandas específicas. Isso poderia aumentar a eficiência e a qualidade da produção legislativa, evitando que temas que não são relevantes para todo o país sejam discutidos em nível federal.

Essa mudança no pacto federativo também poderia fortalecer o papel do Poder Legislativo em nível local, tornando-o mais relevante e próximo da população. Ao descentralizar a produção legislativa, os Estados e Municípios teriam maior autonomia para elaborar suas próprias leis e fiscalizar sua execução, tornando a democracia mais participativa e descentralizada.

Por fim, essa redistribuição de competências poderia contribuir para a redução da sobrecarga de trabalho do Congresso Nacional, permitindo que este se dedique a questões mais amplas e de interesse nacional, ao invés de se ocupar de temas que poderiam ser tratados em âmbito local. Dessa forma, seria possível reestruturar o Poder Legislativo no modelo presidencialista brasileiro, tornando-o mais eficiente e atuante, em benefício da democracia e do desenvolvimento do país.

3.1.4 Reformas no Poder Executivo

Até o momento, foi possível observar que a Constituição de 1988, ao moldar o presidencialismo de coalizão, acabou inflando as prerrogativas e atribuições do Poder Executivo, causando uma centralização de poder e uma hipertrofia da figura do Presidente da República. Tal modelo institucional fez com que o Presidente se tornasse o centro gravitacional do sistema político brasileiro, comprometendo a atuação do Poder Legislativo. Essa dependência do Executivo em relação às coalizões majoritárias no Congresso Nacional, quando sólidas, resulta em um presidente forte e em um Parlamento comprometido. Entretanto, quando as coalizões se desintegram ou o presidente enfrenta crises, o Executivo tem dificuldade em impor sua agenda política perante o Congresso, podendo resultar em paralisia decisória ou enfrentamento.

Diante desse cenário, além das reformas necessárias no sistema eleitoral, partidário e legislativo, é preciso ajustar a estruturação constitucional do Poder Executivo, especialmente em relação ao Presidente da República. Uma das alterações necessárias refere-se à redução das competências presidenciais, dentro do contexto de repactuação federativa e descentralização das competências políticas e legislativas da União, transferindo algumas delas para Estados e Municípios. Essa repactuação tem como objetivo descentralizar a administração e desconcentrar as responsabilidades do Presidente da República, reduzindo a diversidade de pautas em sua agenda política e diminuindo a pressão política e administrativa que recai sobre ele. Dessa forma, é possível reduzir a necessidade de encaminhamento de proposições e intervenções legislativas pelo Executivo, por meio de medidas provisórias e projetos de lei, por exemplo.

Além da descentralização e redução de competências da União, que consequentemente desconcentra as responsabilidades do Presidente, são necessários outros ajustes no desenho institucional do Poder Executivo federal. Uma sugestão é a revogação da Emenda Constitucional nº 16/1997, que instituiu a possibilidade de reeleição para cargos do Poder Executivo. Essa revogação é relevante porque, no presidencialismo de coalizão brasileiro, a reeleição pode trazer problemas como a perpetuação no poder e a utilização do mandato em prol de interesses pessoais e partidários, prejudicando a governabilidade e a eficácia do sistema político:

A reeleição introduziu novos problemas no nosso modelo político. Mudou a lógica das decisões do primeiro mandato. O 'ciclo político-econômico' que leva presidentes a manejar a política macroeconômica para influenciar as eleições agrava-se muito quando há reeleição, sobretudo quando predominam as coalizões clientelistas. (...) A reeleição reforça exponencialmente as tendências oligárquicas de nossa cultura política. Produz evidente esgotamento das energias criativas do governo. A rotatividade no cargo e a renovação na liderança presidencial oxigenam a democracia e criam a oportunidade para mudanças de estilo e orientação das políticas públicas. A reeleição inibe o surgimento espontâneo de novas lideranças e permite ao presidente produzir um sucessor. A alternância tende a encorajar o respeito por experiências bem-sucedidas dos antecessores (ABRANCHES, 2018, p. 342).

De acordo com Abranches, a possibilidade de reeleição tem gerado diversos efeitos negativos para a qualidade da democracia e o funcionamento do presidencialismo de coalizão. O primeiro efeito se manifesta no aumento dos custos da coalizão, que incluem cargos e emendas, o que acaba incentivando o clientelismo e o fisiologismo como forma de garantir a manutenção das coalizões não somente no primeiro mandato, mas também para a candidatura do Presidente à reeleição.

Outra consequência negativa da reeleição é que o Presidente e sua coalizão têm dificuldades para implementar reformas estruturais e medidas polêmicas que sejam necessárias no primeiro mandato, uma vez que precisam preservar a popularidade presidencial e criar condições para a candidatura visando o segundo mandato. Ou seja, a possibilidade de reeleição afeta negativamente o desempenho político-administrativo, financeiro e orçamentário dos governos no primeiro mandato.

Por fim, um terceiro efeito negativo da reeleição é a maior dificuldade para a alternância de poder e a renovação dos candidatos e dos representantes dos partidos nas eleições majoritárias. Isso acaba prejudicando a oxigenação das lideranças e dos quadros partidários. Nesse sentido, seria recomendável a revogação da reeleição para os cargos do Poder Executivo e a restauração dos mandatos de cinco anos, como aconteceu no presidencialismo de coalizão brasileiro entre 1946 e 1964, a fim de promover uma reestruturação do Poder Executivo que permita um funcionamento mais adequado do presidencialismo de coalizão.

De acordo com Sergio Abranches, o aumento do mandato presidencial para cinco anos seria uma solução adequada, uma vez que um mandato de quatro anos sem reeleição, como ocorreu durante a República Velha, de 1891 a 1930, dificulta a implementação da agenda política, a promoção e estabilização de políticas públicas, a proposição de programas e projetos e o encaminhamento de reformas estruturais

nos dias atuais. Abranches sugere ainda outros mecanismos para reduzir os efeitos negativos da reeleição, como a limitação do número de mandatos presidenciais a dois, consecutivos ou não.

O fato é que, na política sul-americana, a tendência caudilhista de retorno de ex-presidentes ao cargo e de reeleição recorrente tem se revelado bastante negativa (...) (ABRANCHES, 2018, p. 342)

Segundo o autor, essa limitação permitiria uma renovação das lideranças e dos quadros partidários, contribuindo para a oxigenação da política brasileira e evitando a concentração excessiva de poder nas mãos do mesmo grupo político. Além disso, ele argumenta que a limitação de mandatos seria uma forma de incentivar os presidentes a trabalharem de forma mais eficiente e comprometida com a implementação de suas políticas, já que não poderiam contar com uma nova candidatura à reeleição.

Outra sugestão de Abranches é a adoção de uma cláusula de desempenho para os partidos políticos, o que evitaria o surgimento de legendas com pouca representatividade e incentivaria a formação de coligações mais consistentes e programáticas. Essa medida poderia contribuir para a redução dos custos de coalizão, tornando menos frequente a negociação de cargos e emendas para manter a estabilidade governamental.

Por fim, Abranches defende a realização de uma reforma política mais ampla, que aborde não apenas as questões relacionadas ao presidencialismo de coalizão, mas também temas como o financiamento de campanhas, a representatividade e a participação popular. Para ele, é necessário repensar o sistema político brasileiro como um todo, para que possamos construir uma democracia mais sólida, representativa e eficiente.

Uma sugestão apresentada para reduzir as disfunções no Poder Executivo do presidencialismo brasileiro é a vedação de cargos políticos públicos, eletivos ou não, para ex-presidentes. Essa medida institucionalizaria uma espécie de aposentadoria compulsória para ex-presidentes. Alexandre de Moraes propõe um mecanismo mais efetivo para o controle político-social dos cargos públicos no Brasil, que é a adoção do recall norte-americano. Essa proposta também é defendida por Sérgio Abranches:

(...) o recall, que dá ao eleitor a possibilidade de demitir o presidente com o qual esteja insatisfeito. E o adequado seria que ele se desse por autorização da maioria qualificada das duas Casas do Congresso, determinando o afastamento temporário do presidente e do vice-presidente, sem campanha de marketing, ficando a Presidência da República a cargo do presidente do Supremo Tribunal Federal, para minimizar o uso das máquinas do Executivo ou do Legislativo na obtenção de votos no referendo (ABRANCHES, 2018, p. 346).

O recall não necessariamente permitiria que a população revogasse o mandato de autoridades eleitas, caso estejam insatisfeitos com seu desempenho. Em resumo, a proposta trata da possibilidade dada aos eleitores para decidirem sobre a continuidade do mandato presidencial, caso aprovada por maioria absoluta da Câmara e do Senado. Seria um mecanismo similar ao voto de desconfiança parlamentar no presidencialismo.

O instituto do recall é uma alternativa para interromper o mandato presidencial sem recorrer ao processo de impeachment. De forma direta, os cidadãos têm a possibilidade de avaliar o desempenho dos mandatários do Poder Executivo federal.

No entanto, para evitar a paralisia decisória e o agravamento da crise política, sugere-se o afastamento temporário do Presidente e do Vice-presidente da República após a aprovação da consulta popular pelo Congresso Nacional, cabendo ao presidente do STF exercer a presidência interina. Isso impede que o vice-presidente angarie apoio político-parlamentar para obter a autorização do recall e, assim, substituir o Presidente após sua deposição.

Além disso, sugere-se a adoção de novos procedimentos para a nomeação dos cargos, como a prerrogativa para o Congresso Nacional sabatinar todos os Ministros de Estados e emitir parecer antes de sua nomeação pelo Presidente da República. Para cargos de segundo escalão, como diretores de agências reguladoras e empresas estatais, sugere-se a adoção de processos seletivos públicos, com a possibilidade de indicação de nomes e instalação de "comitês de busca" para avaliar currículos e preparar listas tríplices para a escolha do Presidente da República.

Embora não vinculantes, esses procedimentos criam incentivos para que pessoas mais capacitadas se coloquem à disposição e para que o governo e o Parlamento façam a devida análise comparativa antes de aprovar as indicações. Em

resumo, essas medidas buscam reduzir os custos e os riscos do presidencialismo de coalizão, permitindo uma governança mais efetiva do Poder Executivo.

Além disso, é importante promover uma maior transparência na nomeação dos cargos públicos e aprimorar a gestão de conflitos de interesses. Para tanto, pode-se adotar medidas como a ampliação do prazo de desincompatibilização para os cargos de direção em empresas estatais, além da adoção de mecanismos de transparência e controle da nomeação de cargos em agências reguladoras e empresas estatais.

Outra medida relevante é a adoção de um processo mais efetivo de formação de coalizões governamentais, que privilegie partidos com maiores afinidades programáticas e, conseqüentemente, promova maior estabilidade e coerência nas políticas públicas. Isso pode ser feito, por exemplo, por meio da adoção de cláusulas de barreira mais rigorosas para a entrada de partidos no Congresso Nacional e da institucionalização de um processo formal de negociação entre os partidos antes da formação de coalizões governamentais.

3.1.5 Reformas no Poder Judiciário

Não se pode negar que as mudanças necessárias para manter o presidencialismo brasileiro exigem uma completa repactuação de atribuições e competências, bem como uma reformulação do desenho institucional dos três Poderes, incluindo o Poder Judiciário. É imprescindível que o Judiciário seja incluído nas reformas estruturais do sistema de governo brasileiro, devido à importância de seu papel institucional, estabelecido a partir da Constituição de 1988, e seu papel no presidencialismo de coalizão que se verifica desde então.

O Poder Judiciário, em todas as suas instâncias, e especialmente o Supremo Tribunal Federal (STF), adquiriu amplas garantias de independência político-institucional para o desempenho de suas funções. Com a perda de protagonismo das forças armadas como atores políticos após a redemocratização, coube ao Judiciário ocupar um novo espaço de mediação dos conflitos políticos - o "poder moderador" - indicando o caminho para a resolução dos impasses pela via constitucional. É precisamente esse novo desenho institucional que todos os conflitos entre Executivo e Legislativo, governo e oposição e União e outros entes federativos acabam sendo

levados ao STF como forma de arbitrar os interesses e decidir sobre eles por meio do pleno exercício de sua jurisdição constitucional.

No entanto, ao analisar o desempenho do Judiciário no presidencialismo de coalizão e dos fenômenos da exacerbação da judicialização da política, do ativismo judicial e da politização do Judiciário, percebe-se a deficiência dos mecanismos político-institucionais de mediação e resolução de conflitos entre os Poderes, que causaram sobrecarga ao Judiciário. Em outras palavras, esses fenômenos são sintomas das disfuncionalidades do próprio presidencialismo de coalizão.

Portanto, a reforma do Poder Judiciário no arranjo institucional do presidencialismo brasileiro deve buscar aprimorar a jurisdição constitucional, possibilitando ao STF o efetivo exercício de seu poder moderador, como árbitro da relação entre os Poderes e entre os entes federativos. Elival da Silva Ramos defende que, para atingir esses objetivos, é necessário realizar uma reforma institucional do Poder Judiciário, em particular do STF, transformando-o em um efetivo Tribunal Constitucional, nos moldes das Cortes constitucionais europeias:

O que se espera é que tal reforma institucional, vital para a plena consecução dos generosos objetivos traçados pelo Constituinte de 88, não seja postergada por muito mais tempo, (...). A transformação do Supremo em Corte Constitucional de feições europeias, isto é, detentora do monopólio do controle de constitucionalidade em nível federal e dedicada, com exclusividade, à jurisdição constitucional, é a chave para a solução do grave problema de sobrecarga com que tem se defrontado, crescentemente, de uns tempos a esta parte (RAMOS, 2009, p. 161).

O ministro do Supremo Tribunal Federal, Alexandre de Moraes, também compartilha da perspectiva de que é necessário reorganizar as competências do STF para aliviar a sobrecarga e possibilitar que este Poder exerça de forma efetiva e exclusiva a jurisdição constitucional. Atualmente, o STF é a última instância do Poder Judiciário, o que implica uma série de desafios na gestão dos conflitos e na tomada de decisões. Diante disso, Moraes defende uma reforma que ofereça condições para que o STF seja, de fato, o Tribunal Constitucional do Brasil:

O STF, embora possua as típicas competências dos Tribunais Constitucionais europeus, deles distanciou-se para constituir-se, também, na última instância da jurisdição ordinária brasileira. (...). Há, portanto, urgente necessidade de alteração dessa situação, possibilitando-se que o STF possa exercer tão-somente as funções precípua de uma Corte de Constitucionalidade, dirigindo seus trabalhos para a finalidade básica de preservação da supremacia constitucional e defesa intransigente dos direitos fundamentais, de maneira que possa, juntamente com os Poderes Executivo

e Legislativo, participar da condução dos negócios políticos do Estado (MORAES, 2009, pp. 286-287).

Para solucionar os problemas decorrentes da sobrecarga do Poder Judiciário e do ativismo judicial, outra reforma necessária seria a reorganização das competências do STF, de modo a torná-lo o verdadeiro Tribunal Constitucional do país. Essa mudança implica em separar a jurisdição constitucional das demais competências da Corte, como a de última instância da jurisdição ordinária, por exemplo. Com isso, haveria uma descentralização de competências, diminuindo o número de casos a serem julgados pelo STF e restringindo o acesso à Corte constitucional brasileira. Tais medidas, em última instância, permitiriam uma maior efetividade do STF no cumprimento de suas funções institucionais, sem sobrecarregar seus membros.

O Ministro Alexandre de Moraes destaca a importância de delimitar as competências do STF, a fim de que esta atue exclusivamente nas matérias que demandam a jurisdição constitucional. Com isso, busca-se garantir que a Corte se concentre em suas atribuições típicas e originárias, evitando o excesso de processos e decisões desnecessárias. Além disso, a delimitação de competências permitiria que outras instâncias judiciais exerçam suas funções com maior autonomia e efetividade, sem a interferência desnecessária do STF:

A transformação do STF exclusivamente em um Tribunal Constitucional deve acarretar uma concentração de sua competência nos assuntos relacionados à guarda da Constituição, competindo-lhe as tradicionais matérias de controle da constitucionalidade de leis e atos normativos; proteção à supremacia dos direitos e garantias fundamentais; controle da Federação, garantia do regime democrático, do Estado de Direito e preservação da separação dos Poderes (MORAES, 2009, pp. 299-300).

De acordo com o autor, o STF, como exclusivo Tribunal Constitucional, deveria assumir o papel de "árbitro da sociedade". Conforme explana o Moraes, o STF estaria:

agindo como um verdadeiro Poder moderador em defesa da plena aplicabilidade das normas constitucionais e em garantia da integral efetividade na proteção aos Direitos Humanos Fundamentais (MORAES, 2009, p. 62).

Isso significa que a Corte seria responsável por mediar os conflitos políticos e sociais que surgem no país, garantindo que as decisões tomadas estejam em conformidade com a Constituição Federal. Essa posição de "árbitro" seria fundamental para assegurar a estabilidade institucional e política do Brasil, especialmente em

tempos de crise e incerteza. Além disso, a transformação do STF em um Tribunal Constitucional poderia ajudar a restringir o acesso à Corte e a evitar a sobrecarga de processos, o que permitiria que o tribunal se concentrasse nas questões mais relevantes e importantes para o país.

Algumas críticas e preocupações surgem em relação a essa ideia de concentrar exclusivamente no STF a jurisdição constitucional e o papel de "árbitro da sociedade". Uma das principais preocupações é quanto à eventual sobrecarga de trabalho e responsabilidade que recairia sobre a Suprema Corte brasileira. Além disso, há o receio de que essa concentração de poder nas mãos de um único órgão possa levar a decisões excessivamente politizadas e ideologicamente influenciadas, em detrimento do estrito cumprimento da Constituição e das leis.

Outro ponto de atenção é a possibilidade de um aumento ainda maior da judicialização da política, retornando ao problema do "ativismo judicial", visto que as decisões do STF teriam ainda mais peso e impacto na vida política do país. Alguns críticos argumentam que essa centralização da jurisdição constitucional poderia levar a um enfraquecimento dos outros poderes do Estado e a uma erosão da legitimidade democrática das decisões tomadas pelo STF.

Segundo Alexandre de Moraes, outra medida importante para aprimorar a atuação do STF seria a fixação de mandatos para os ministros da Corte. Ele sugere a adoção de mandatos de 10 anos, sem possibilidade de reeleição, seguindo o exemplo de outros tribunais constitucionais como o Conselho Constitucional francês, a Corte Constitucional italiana e os Tribunais Constitucionais alemão, espanhol e português. A ideia é evitar que a nomeação dos ministros fique atrelada a interesses políticos momentâneos e garantir uma maior independência e estabilidade à atuação da Suprema Corte. Além disso, a fixação de mandatos pode contribuir para uma renovação mais constante dos ministros, permitindo a entrada de novos nomes e perspectivas na Corte.

Uma possibilidade seria a criação de uma comissão de juristas e representantes da sociedade civil para a seleção dos candidatos ao cargo de ministro do STF. A comissão seria responsável por analisar os currículos e realizar entrevistas com os candidatos, selecionando uma lista tríplice a ser encaminhada ao presidente da República, que poderia escolher um nome dentre os indicados. Isso diminuiria a

interferência política na escolha dos ministros e aumentaria a participação da sociedade na seleção dos membros do Poder Judiciário.

Existem diversas propostas de mudança nos critérios de escolha dos membros do STF que foram ou estão sendo discutidas no Congresso Nacional por meio de propostas de emenda à Constituição, como a PEC 342/2009, a PEC 408/2009 e a PEC 434/2009.

Uma das sugestões mais relevantes é a fixação de mandatos de 11 anos para os Ministros, que seriam escolhidos por três entidades distintas: o Senado Federal (3 cadeiras), a Câmara dos Deputados (3 cadeiras) e o Presidente da República (5 cadeiras). Essa proposta visa a promover a renovação periódica dos membros da Suprema Corte, reduzindo assim a influência política sobre as decisões judiciais. No entanto, ainda há debates em torno da melhor forma de implementar essa mudança e garantir a independência e imparcialidade do STF.

As propostas de alteração na forma de designação dos membros do STF visam trazer maior legitimidade democrática à Corte, garantindo uma composição plural e impedindo interferências políticas que possam ameaçar sua independência institucional. Isso é particularmente importante em um contexto em que o Judiciário enfrenta dificuldades em arbitrar e solucionar conflitos políticos no sistema presidencialista de coalizão.

Nesse sentido, a transformação do STF em um Tribunal Constitucional efetivo seria uma medida necessária para dar ao Judiciário as condições político-institucionais para exercer com legitimidade democrática o papel de moderador de conflitos entre os Poderes e resolver impasses político-partidários. Isso requer não apenas a separação das competências da Corte, mas também uma revisão dos critérios de nomeação de seus membros, de forma a garantir uma composição que reflita as diversas correntes políticas e ideológicas da sociedade brasileira.

3.2 MUDANÇA DO SISTEMA DE GOVERNO SEGUNDO A CONSTITUIÇÃO FEDERAL

A discussão sobre a eventual substituição do sistema de governo presidencialista no Brasil é um tema que tem sido debatido há várias décadas. No entanto, a realização do plebiscito de 1993, que consultou a população sobre a

preferência por um regime republicano e um sistema presidencialista, levantou questões sobre a constitucionalidade de qualquer mudança no sistema de governo.

Uma das propostas mais conhecidas foi a PEC nº 20, de 1995, que previa a implementação do parlamentarismo no Brasil. No entanto, a constitucionalidade de tal mudança foi questionada e o Mandado de Segurança nº 22.972/1997 foi apresentado ao STF contra a tramitação da PEC. Embora tenha havido uma expectativa de que o STF julgasse o mérito do MS e se pronunciasse sobre a constitucionalidade da mudança do sistema de governo, o processo foi extinto sem resolução de mérito em 2018, sem que houvesse um pronunciamento definitivo a respeito.

Há opiniões divergentes sobre se o plebiscito de 1993 seria um impedimento para a substituição do sistema de governo por meio do processo legislativo ordinário. Alguns juristas, como Manoel Gonçalves Ferreira Filho, acreditam que não haveria impedimentos, enquanto outros entendem que o resultado do plebiscito deve ser respeitado.

Para diminuir o risco de arbitrariedades e garantir a observância da soberania popular, da democracia e da Constituição, qualquer discussão sobre a substituição do sistema de governo deve ser encaminhada e votada no âmbito do Congresso Nacional, por meio do processo legislativo próprio para as emendas à Constituição, e posteriormente submetida à consulta da população por meio de plebiscito ou referendo.

Para evitar possíveis abusos de poder e garantir que qualquer mudança no sistema de governo esteja em conformidade com a vontade popular, é necessário que a discussão sobre a substituição do sistema de governo seja conduzida e votada pelo Congresso Nacional, seguindo o processo legislativo estabelecido para emendas constitucionais.

Posteriormente, a população deve ser consultada através de um referendo. Com base nesses princípios constitucionais e procedimentos, podemos examinar os possíveis modelos de sistema de governo que poderiam ser adotados no Brasil caso o presidencialismo seja substituído.

3.2.1 Parlamentarismo

O parlamentarismo é um dos sistemas de governo mais relevantes e amplamente utilizados ao longo dos últimos séculos, juntamente com o presidencialismo, e desempenhou um papel crucial na construção e fortalecimento dos Estados modernos desde o século XVIII. Manoel Gonçalves Ferreira Filho enfatiza que o parlamentarismo é não só mais antigo do que outros sistemas de governo modernos:

surgiu, como se sabe, não da aplicação de uma doutrina, mas da evolução não intencional porque passaram as instituições britânicas entre 1714 e cerca de 1760/1770 (FERREIRA FILHO, 2001, p. 196).

De acordo com Dalmo Dallari, seguindo a mesma linha de pensamento, esse sistema de governo:

foi produto de uma longa evolução histórica, não tendo sido previsto por qualquer teórico, nem se tendo constituído em objeto de um movimento político determinado. Suas características foram se definindo paulatinamente, durante muitos séculos, até que se chegasse, no final do século XIX, à forma precisa e bem sistematizada que a doutrina batizou de parlamentarismo (...) (DALLARI, 2012, pp.197-198)

No início do século XVIII, a Inglaterra criou um novo modelo institucional que separou os poderes entre o Rei, o Parlamento e os juízes, sendo um dos primeiros exemplos de separação de poderes. Esse modelo foi desenvolvido após a Revolução Gloriosa de 1688, o Bill of Rights de 1689 e o Act of Settlement de 1701. A partir da prática política do Estado britânico, essa estrutura institucional evoluiu para se tornar o parlamentarismo, segundo a descrição de Ferreira Filho:

A partir de 1714, quando Jorge I ascendeu ao trono, esse esquema evoluiu. Primeiro, tornou-se o ministério (o gabinete), sob a liderança de um primeiro-ministro, quem efetivamente geria o Executivo. Depois, estabelecendo-se a praxe de ser esse ministério escolhido entre a maioria parlamentar (identidade, pois, de cor política entre gabinete e maioria parlamentar). Enfim, adotando-se a regra de que, posto em minoria numa deliberação, tendo assim perdido a confiança da maioria, o ministro ou o ministério tinha de deixar o poder (a responsabilidade política). Esse último traço, que completa o quadro, foi consagrado por volta de 1782, quando da queda do ministério presidido pelo Lord North. Marca esta o fim da tentativa de Jorge III de reverter a evolução assinalada, assumindo um papel ativo na orientação do governo por meio de ministros de sua estrita confiança, sem levar em conta as linhas partidárias (FERREIRA, FILHO, 2001, pp. 197-198).

O sistema parlamentarista é caracterizado pela separação institucional entre a chefia de Estado e a chefia de governo, a responsabilidade política solidária entre o Primeiro-Ministro e os demais Ministros e a interdependência entre Executivo e Legislativo. Ferreira Filho destaca que o Executivo possui uma estrutura dualista, composta pelo chefe de Estado e pelo chefe de governo, cada um com funções político-institucionais

distintas. O chefe de Estado é responsável por representar o Estado em sua independência, integridade e permanência, sendo considerado um símbolo nacional. Na Inglaterra, na origem do parlamentarismo, e ainda nos dias atuais, a função de chefe de Estado é desempenhada pelo Rei:

O seu papel não é propriamente político, na medida em que não lhe é afeta a condução dos negócios públicos. O que não quer dizer que não tenha influência, ou não exerça, sendo o caso, um papel de arbitragem. O chefe de Estado, quando não é o monarca hereditário, goza de mandato irredutível, sendo em geral eleito pelo próprio Parlamento. Sua principal tarefa é a de indicar à manifestação parlamentar de confiança a pessoa do Primeiro-Ministro incumbido de assumir a chefia do governo, caso obtenha a confiança da maioria parlamentar (FERREIRA FILHO, 2001, pp. 199-200).

O sistema parlamentarista é caracterizado pela separação institucional entre a chefia de Estado e a chefia de governo, a responsabilidade política solidária entre o Primeiro-Ministro e os demais Ministros, e a interdependência entre Executivo e Legislativo. O chefe de Estado é o representante do Estado na sua independência, integridade e permanência, tornando-o uma espécie de símbolo nacional. Na origem do parlamentarismo inglês, a função de chefe de Estado passou a ser desempenhada pelo Rei.

No parlamentarismo, o chefe de governo é o Primeiro-Ministro, que é responsável por dirigir a atuação da máquina governamental, auxiliado e aconselhado pelos Ministros que compõem o Conselho de Ministros, normalmente denominado gabinete. A responsabilidade do chefe de governo é compartilhada com todos os seus Ministros, diminuindo os aspectos personalistas e a pressão sobre o titular da chefia de governo, ao contrário do que ocorre no sistema presidencialista.

A interdependência entre Executivo e Legislativo é a terceira característica que particulariza e define o sistema de governo parlamentarista. Os Poderes Executivo e Legislativo possuem competências próprias, resguardando somente ao Judiciário efetiva independência em relação aos demais Poderes. A interdependência entre Executivo e Legislativo apresenta duas interfaces, onde o Executivo é responsável pela formação do Gabinete e pela direção da política governamental, e o Legislativo é responsável pela aprovação das leis e pelo controle político do governo.

No parlamentarismo, o chefe de governo é o Primeiro-Ministro, responsável por dirigir a atuação da máquina governamental, com o auxílio e aconselhamento dos Ministros que compõem o Conselho de Ministros. Essa responsabilidade é

compartilhada com todos os Ministros, diminuindo a pressão sobre o titular da chefia de governo, como ocorre no sistema presidencialista. Além disso, a interdependência entre Executivo e Legislativo é uma das características que define o sistema parlamentarista, resguardando a independência do Judiciário em relação aos demais poderes.

Essa interdependência baseia-se na lógica de que o grupo político majoritário no Parlamento assume o comando do governo, indicando o Primeiro-Ministro. Quando há perda do apoio político-parlamentar do governo, este perde as condições de continuar havendo ferramentas institucionais próprias no parlamentarismo para a interrupção e substituição dos governos. Uma dessas ferramentas é o voto de desconfiança, que ocorre por meio de votação quando proposta pela oposição ou quando o Parlamento recusa uma questão de confiança apresentada pelo próprio gabinete. Em contrapartida, o parlamentarismo assegura a possibilidade de dissolução do Parlamento, determinada pelo Chefe de Estado, que convoca eleições para recompor o Parlamento.

Existem dois modelos referenciais para a adoção do sistema parlamentarista: o inglês e o alemão. No modelo inglês, o país constituiu uma monarquia constitucional em que a chefia de Estado é desempenhada por um monarca de acordo com a linha sucessória hereditária. No entanto, as prerrogativas da chefia de governo inerentes ao Poder Executivo são desempenhadas pelo Primeiro-Ministro e seu gabinete. O parlamentarismo inglês baseia-se no sistema eleitoral de voto distrital puro, que consolidou um sistema bipartidário rígido com apenas dois partidos disputando o Poder: o partido conservador e o partido trabalhista.

Em contrapartida, o modelo parlamentarista alemão baseia-se em uma República Federal com um Presidente Federal como Chefe de Estado e um Parlamento composto por duas câmaras. O sistema eleitoral é misto, com metade dos deputados sendo eleitos por maioria simples em distritos eleitorais e a outra metade sendo eleita por um sistema proporcional de lista. A formação do governo é realizada através de uma coalizão de partidos, o que proporciona um sistema pluripartidário.

O sistema eleitoral e partidário da Inglaterra contribuiu para estabelecer uma dinâmica própria para o sistema parlamentarista, onde as eleições legislativas são vistas como uma forma indireta de eleger o Primeiro-Ministro e formar o governo.

Isso se deve à rigidez do sistema bipartidário, em que apenas dois partidos, o conservador e o trabalhista, disputam o poder. Como resultado, os líderes desses partidos são considerados como possíveis candidatos ao cargo de Primeiro-Ministro, e a eleição legislativa é vista como uma maneira de decidir qual partido terá a maioria no Parlamento e, portanto, qual líder se tornará o Primeiro-Ministro.

O sistema parlamentarista inglês, por ser antigo e resistente, oferece ao governo uma significativa estabilidade, já que se apoia em uma maioria disciplinada. Isso permite que o Primeiro-Ministro e seu gabinete tenham todas as condições para realizar seu programa, pois a cúpula do partido comandará tanto o Executivo quanto o Legislativo. No modelo institucional inglês, há uma clara preponderância do gabinete, que concentra nas mãos do Primeiro-Ministro o poder executivo e legislativo.

Já o sistema parlamentarista alemão foi reestruturado após a Segunda Guerra Mundial com a Lei Fundamental de 1949 e assegura a separação das funções de chefia de Estado e de governo. Diferentemente da Inglaterra, a Alemanha é uma República Federal, onde o Presidente Federal é eleito pelo "*Bundesversammlung*", uma Assembleia Federal formada por deputados federais e representantes eleitos pelos Parlamntos dos Estados alemães de forma proporcional.

O Presidente Federal da Alemanha é eleito para um mandato de cinco anos e pode ser reeleito apenas uma vez. Qualquer cidadão com mais de quarenta anos é elegível para o cargo, e não há debate prévio para a eleição. A eleição do Presidente Federal é convocada pelo Presidente do Parlamento Federal e deve ocorrer trinta dias antes do término do mandato ou trinta dias após eventual interrupção do mandato presidencial. A eleição é realizada por maioria dos membros da Assembleia.

No sistema político alemão, o Presidente Federal não pode ser membro do Parlamento Federal, do Governo ou dos Parlamntos estaduais. A Lei Fundamental atribui ao presidente uma série de competências típicas de um Chefe de Estado, incluindo o poder de representação internacional, a nomeação de juízes e funcionários federais e a concessão de indulto.

Já o Chanceler Federal, ou chefe de governo, é eleito pelo Parlamento Federal por meio do sistema eleitoral de voto distrital misto. De acordo com o artigo 63 da Lei Fundamental, o Chanceler Federal é eleito pela maioria do Parlamento Federal e posteriormente nomeado pelo Presidente Federal. O Chanceler Federal é

responsável por propor a nomeação dos Ministros, e o Presidente Federal é responsável por executar as nomeações e exonerações. O Chanceler Federal detém todas as prerrogativas típicas de chefe de governo e da administração pública federal.

O mandato do Chanceler Federal termina sempre que um novo Parlamento Federal é constituído, podendo permanecer no cargo por determinação do Presidente até a escolha de seu sucessor. O Parlamento pode aprovar o voto de desconfiança e o voto de confiança ao Chanceler e seu governo. O voto de desconfiança ocorre quando o Parlamento elege um novo Chanceler e solicita ao Presidente que exonere o Chanceler atual. A interrupção do mandato do chefe de governo só ocorre quando uma maioria parlamentar é formada em torno de um novo nome para sucedê-lo.

O voto de confiança requer que uma moção de confiança solicitada pelo Chanceler seja aprovada por maioria dos membros do Parlamento. Caso não obtenha os votos suficientes, o Chanceler pode pedir ao Presidente Federal a dissolução do Parlamento e convocação de novas eleições. A dissolução do Parlamento pode ser evitada se uma maioria de deputados eleger um novo Chanceler Federal. O sistema multipartidário alemão é caracterizado por coalizões para obter a maioria parlamentar e eleger o chefe de governo. Os partidos preponderantes são a União Demócrata Cristã (CDU) e o Partido Social-Democrata da Alemanha (SPD), embora eles tenham perdido representatividade nas últimas legislaturas.

Os sistemas parlamentaristas da Inglaterra e da Alemanha apresentam diferenças significativas devido às características eleitorais e partidárias de cada país. No modelo bipartidário inglês, o governo tende a ter mais poder sobre o Parlamento, enquanto no sistema multipartidário alemão, as coalizões parlamentares são mais frequentes e aumentam a dependência dos governos em relação ao Parlamento. Apesar disso, ambos os modelos foram capazes de consolidar arranjos institucionais democráticos e estabelecer partidos fortes, permitindo a alternância de poder e o desenvolvimento econômico e social com estabilidade política e institucional.

O Brasil adotou o sistema parlamentarista durante parte do período imperial e em uma breve experiência no período republicano entre 1961 e 1963. A tese parlamentarista ainda é debatida atualmente, com propostas de emendas constitucionais em tramitação no Congresso Nacional, como a PEC nº 20, de 1995, que propõe a adoção do sistema parlamentarista no país.

Para a eventual adoção do parlamentarismo no Brasil no século XXI, é necessário considerar os pontos positivos e negativos do sistema. Entre os pontos positivos, destacam-se a interdependência entre o governo e o Parlamento e a formação e continuidade do governo com respaldo político e apoio parlamentar dos partidos. No entanto, é importante considerar as particularidades do sistema político e eleitoral brasileiro e avaliar se o parlamentarismo seria capaz de solucionar os problemas políticos e institucionais enfrentados pelo país.

3.2.2 Regimes mistos e presidencialismo parlamentarista

No século XX surgiram regimes híbridos que combinam elementos do parlamentarismo e do presidencialismo, conhecidos como semipresidencialismo ou regimes mistos. A Constituição de Weimar de 1919 na Alemanha foi uma forte influência para esse sistema, preconizando a eleição direta para o cargo de Presidente da República dentro do parlamentarismo. No entanto, o regime semipresidencialista só surgiu efetivamente com a Quinta República francesa, através da reforma da Constituição de 1958.

Para alguns autores, a denominação "regimes mistos" é mais apropriada do que "semipresidencialismo", como é o caso de Manoel Gonçalves Ferreira Filho, José Canotilho e Vital Moreira, enquanto Maurice Duverger e Raul Horta utilizam o termo "semipresidencialismo". Esse sistema de governo combina um presidente eleito pelo povo com um primeiro-ministro escolhido pelo parlamento, onde o presidente possui um papel mais limitado do que nos regimes presidencialistas, porém mais atuante do que nos regimes parlamentaristas. Esse sistema é adotado em países como Portugal, França e Finlândia. Dessa forma, expõe Moraes:

O parlamento como método de governo e como sistema político precisou adaptar-se às novas conjunturas políticas. A Democracia de massas desenvolvida no início do século XX, juntamente com a maior inclusão popular na escolha dos representantes, passou a colocar em dúvida a legitimidade dos parlamentos, (...). O Parlamentarismo com eleição direta para Presidente da República foi adotado na Constituição de Weimar, na Alemanha, desde 1919, porém, sua consagração ocorreu na Constituição francesa de 1958, com a reforma de 1962 e com base nas ideias do General De Gaulle, (...) em que conclamava a necessidade de concessão de maior influência política ao presidente francês. A finalidade dos constituintes de Weimar foi racionalizar o parlamentarismo, introduzindo um elemento legitimador presidencialista, ou seja, o voto popular para a escolha do Presidente da República, sem que as características essenciais do regime parlamentar – a responsabilidade política do executivo perante o Parlamento e a Chefia de Governo pelo Gabinete – fossem afastadas (MORAES, 2009, p. 66).

Nos sistemas políticos que combinam elementos do parlamentarismo e presidencialismo, o Presidente é escolhido por meio do voto popular direto, mas não ocupa a posição de Chefe de Governo, como é o caso do sistema norte-americano. Essa função é atribuída ao Primeiro-Ministro. Embora o Presidente não tenha o papel de Chefe de Governo, ele mantém a prerrogativa de nomear o Primeiro-Ministro.

Essa medida foi tomada com o objetivo de transformar o Presidente da República em um árbitro que zela pelos interesses nacionais, garantindo que os outros poderes públicos, especialmente o Governo, considerem esses interesses. Ao possibilitar a eleição direta para esse cargo de mediação política e institucional, houve um fortalecimento do papel institucional do Presidente da República.

O sistema semipresidencialista tem como principal vantagem a possibilidade de equilibrar os poderes executivo e legislativo, já que o presidente e o primeiro-ministro têm papéis bem definidos e complementares. Além disso, esse sistema favorece a estabilidade política, já que o presidente pode exercer um papel moderador e conciliador em momentos de crise política ou de impasse no parlamento.

No entanto, o sistema semipresidencialista também pode apresentar algumas desvantagens, como a possibilidade de conflitos e disputas entre o presidente e o primeiro-ministro, que podem gerar instabilidade política e dificultar a governabilidade. Além disso, a eleição direta do presidente pode gerar uma concentração excessiva de poder nas mãos de uma única pessoa, o que pode ser prejudicial para a democracia.

Com base no exposto, os modelos intermediários ou híbridos são vistos como uma possibilidade viável para superar o presidencialismo de coalizão no Brasil sem gerar maiores riscos políticos e institucionais, bem como sem enfrentar tantos obstáculos sociológicos e culturais. Esses modelos podem servir como alternativa à substituição abrupta do sistema presidencialista pelo parlamentarismo.

No entanto, é importante ressaltar que a substituição do sistema de governo sem modificar estruturalmente o sistema eleitoral e partidário seria ineficaz e resultaria em transplantar os mesmos problemas e deficiências estruturais do presidencialismo de coalizão para o novo sistema de governo. Portanto, é preciso realizar mudanças estruturais para obter resultados institucionais desejados e evitar a repetição de erros passados.

Assim, a solução para superar o presidencialismo de coalizão no Brasil exigiria não apenas a substituição do sistema de governo, mas também a disposição política e a visão estratégica para realizar uma ampla reforma no sistema político em sua totalidade. Isso porque, sem mudanças significativas em todo o sistema político, os esforços políticos e energias despendidos para substituir o sistema de governo podem ser dispersos e sem garantia de obtenção dos resultados desejados.

Portanto, é necessário que o debate sobre a engenharia institucional brasileira leve em consideração a necessidade de realizar uma reforma ampla e estrutural no sistema político. Apenas dessa forma será possível superar as deficiências do presidencialismo de coalizão e obter um sistema de governo mais eficaz e eficiente para o país.

3.2.3 Democracias Consensuais

As Democracias Consensuais são um modelo de democracia que se difere das democracias majoritárias, pois buscam o consenso e a inclusão de minorias nas decisões políticas. Esse modelo de democracia é caracterizado por um diálogo constante entre governo e sociedade civil, a fim de alcançar uma tomada de decisão que contemple o maior número de interesses possíveis.

Entre os principais benefícios das Democracias Consensuais, destaca-se a promoção de uma maior estabilidade política e institucional. Isso ocorre porque, ao buscar o consenso, esses regimes minimizam os conflitos políticos e reduzem a polarização entre diferentes grupos sociais. Dessa forma, é possível garantir uma maior estabilidade política, contribuindo para a previsibilidade e segurança jurídica.

Outra vantagem das Democracias Consensuais é a inclusão das minorias no processo decisório. Nesse modelo, busca-se ouvir todas as vozes e opiniões, e não apenas as da maioria. Isso contribui para a construção de uma sociedade mais justa e democrática, que respeita a diversidade e promove a igualdade de oportunidades.

As Democracias Consensuais também têm a capacidade de promover a participação cidadã e a transparência nas decisões políticas. Ao dar voz e espaço para a sociedade civil participar do processo decisório, esses regimes garantem uma

maior transparência e *accountability*, ou seja, a responsabilização dos agentes públicos perante a sociedade.

Algumas das principais experiências de Democracias Consensuais são encontradas em países como Suíça, Dinamarca, Finlândia, Noruega e Suécia. Na Suíça, por exemplo, o sistema de democracia direta garante que os cidadãos possam votar em questões importantes de forma direta, sem a necessidade de representantes políticos. Já na Dinamarca, Finlândia, Noruega e Suécia, os conselhos regionais e municipais são eleitos através de um sistema de representação proporcional, que busca garantir uma maior diversidade e representatividade política.

Outro benefício das democracias consensuais é a maior estabilidade política. Isso se deve em grande parte ao fato de que, em geral, há uma maior representação das minorias políticas e étnicas, o que leva a uma redução dos conflitos e tensões sociais. Além disso, as democracias consensuais muitas vezes adotam medidas para garantir a inclusão de grupos historicamente marginalizados, como mulheres, negros e indígenas, o que contribui para a coesão social e a redução das desigualdades.

Outro ponto positivo é que as democracias consensuais costumam ser mais flexíveis em relação aos processos eleitorais e ao sistema de governo, permitindo adaptações e mudanças com base nas necessidades e demandas da sociedade. Isso significa que esses sistemas políticos podem ser mais ágeis e responsivos às mudanças e desafios sociais, econômicos e políticos, promovendo uma maior efetividade das políticas públicas e uma maior satisfação do eleitorado.

Algumas das principais democracias consensuais do mundo incluem a Suíça, a Áustria, a Alemanha, a Bélgica e os países nórdicos (Noruega, Dinamarca, Suécia e Finlândia). Cada um desses países tem suas próprias características e peculiaridades em relação ao sistema político e às políticas públicas adotadas, mas todos compartilham uma visão de democracia que valoriza o diálogo, o consenso e a inclusão.

Na Suíça, por exemplo, a democracia consensual se manifesta em um sistema político altamente descentralizado, com forte participação popular e mecanismos de democracia direta, como referendos e iniciativas populares. Na Alemanha, por sua vez, a democracia consensual se baseia em um sistema político

federalista, com forte participação dos estados e dos partidos políticos na tomada de decisões. Já na Suécia, a democracia consensual se traduz em um sistema político baseado na negociação e no consenso entre os partidos políticos, com forte ênfase na proteção dos direitos sociais e na promoção da igualdade de gênero.

Em resumo, as democracias consensuais são sistemas políticos que valorizam o diálogo, o consenso e a inclusão, e que têm como objetivo promover a estabilidade, a coesão social e a efetividade das políticas públicas. Embora esses sistemas políticos apresentem desafios e limitações, como qualquer outra forma de governo, eles têm se mostrado efetivos em diversos países do mundo, promovendo uma maior participação popular e uma maior satisfação do eleitorado.

Em suma, as democracias consensuais apresentam-se como um modelo alternativo de sistema político que busca a conciliação entre as necessidades de representação popular e a estabilidade institucional, sem descuidar da qualidade da governança. É um sistema que busca alcançar um equilíbrio entre a separação de poderes e a cooperação entre os diferentes órgãos do Estado.

A adoção desse modelo por parte de alguns países tem demonstrado resultados positivos, tais como maiores estabilidades política e institucional, redução do clientelismo político, fortalecimento do sistema de partidos e do processo democrático em geral. No entanto, é importante destacar que a implementação de tal modelo requer uma análise cuidadosa das especificidades de cada país e da sua cultura política.

Por fim, é fundamental lembrar que não existe um modelo perfeito ou uma solução única para os desafios políticos e institucionais que se apresentam em cada contexto. Cada modelo deve ser avaliado e adaptado às necessidades e particularidades do país em questão. O importante é manter sempre o compromisso com a democracia, a transparência e a responsabilidade governamental, buscando sempre aprimorar as instituições democráticas para que possam cumprir da melhor forma possível o seu papel de representação popular e de garantia dos direitos fundamentais dos cidadãos.

CONCLUSÃO

Esta obra teve como principal objetivo analisar a história do sistema de governo brasileiro, com foco em suas origens, características e na conjuntura que permeia o atual arranjo institucional presidencialista de coalizão, a fim de apresentar as perspectivas para o futuro do sistema no país. O sistema presidencialista foi criado teoricamente pelos fundadores dos Estados Unidos durante as revoluções liberais-clássicas do século XVIII, e foi consolidado nos Estados Unidos com estabilidade democrática, alternância de poder e efetivos mecanismos de freios e contrapesos.

Durante a Constituinte que ocorreu em 1988, o sistema de governo do Brasil foi modificado sem uma repactuação adequada entre os poderes Legislativo e Executivo. A redistribuição de competências federativas e a reorganização dos sistemas partidário e eleitoral, originalmente pensados para um sistema parlamentarista, não foram realizadas. Esse processo resultou no presidencialismo que caracteriza a Nova República pós-1988.

Entretanto, a Constituição de 1988 não conseguiu descentralizar o sistema de repartição de competências e recursos de forma significativa. Ao manter grande parte do desequilíbrio do pacto federativo em favor da União, a Carta ampliou os poderes do Presidente da República, desequilibrando a tripartição dos Poderes em favor do Executivo.

Essa ampliação do presidencialismo, a partir da hipertrofia do Poder Executivo, centralizado na figura do Presidente da República, pode ser observada na análise da produção legislativa entre 1988 e 2018. Em todos os períodos presidenciais nesse intervalo de tempo, o Poder Executivo teve um papel preponderante na condução da agenda legislativa. Diferentemente do que ocorreu entre 1946 e 1964, a partir de 1988 é o Poder Executivo, por meio de proposições de leis e medidas provisórias, quem tem pautado a atuação do Congresso Nacional, provocando o Parlamento a se manifestar quanto à agenda de Estado e de governo proposta pelos Presidentes da República.

Embora a Constituição de 1988 tenha visado conferir maior poder de controle do Executivo sobre a condução das proposições de seu interesse no Parlamento, a maior parte dos períodos presidenciais acabou exacerbando os poderes conferidos ao Presidente. Isso porque o Parlamento foi frequentemente

colocado em posição institucional inferior, tendo sua autonomia política prejudicada, especialmente quando se referia à elaboração, modificação e aprovação de proposições legislativas.

O presidente brasileiro tem cada vez mais poder para conduzir sua agenda, enquanto a Constituição também garante ao Congresso Nacional vários instrumentos de fiscalização e controle sobre o Poder Executivo. No entanto, o Legislativo frequentemente se abstém de exercer seu papel institucional, atuando apenas em momentos de crises políticas entre o Presidente e suas bases de sustentação parlamentar.

O sistema de presidencialismo de coalizão no Brasil é resultado da combinação de cinco elementos: presidencialismo, federalismo, bicameralismo, multipartidarismo e representação proporcional. Esse modelo de governo híbrido combina características presidencialistas e parlamentaristas, e o presidente é dependente do Parlamento para governar e impor sua agenda. Para obter a maioria no Congresso Nacional, o presidente precisa formar coalizões multipartidárias que possibilitem a governabilidade. Os custos da manutenção dessas coalizões, como as nomeações em ministérios e órgãos públicos e a liberação de emendas parlamentares, geram ineficiências para ambos os poderes e comprometem a administração pública.

No entanto, essas coalizões também apresentam baixa previsibilidade quanto à coesão e durabilidade, falta de incentivos à afinidade programática e riscos para a produção legislativa e para a qualidade das políticas públicas. Isso compromete a política, a negociação programática, a convergência ideológica e o interesse público, levando a decisões baseadas em fisiologismo, negociação pragmática, convergência meramente circunstancial e interesse eleitoral, partidário ou até mesmo estritamente pessoal.

A situação política no Brasil tem se agravado a cada novo período presidencial, impulsionada pela proliferação de partidos políticos e pelo afrouxamento da fidelidade partidária. Isso resulta em falta de coesão e disciplina partidária, fisiologismo em substituição à ideologia programática e a proliferação de pequenos e médios partidos sem definição programática ou ideológica. Essa fragmentação partidária dilui a concentração de parlamentares nas bancadas tradicionais e amplia

a força e a representatividade de partidos menores, aumentando as dificuldades na interlocução entre governo e Congresso e os custos para formação e manutenção das coalizões. Esse processo de deterioração política levou ao processo de conversão do presidencialismo de coalizão em presidencialismo de cooptação.

As disfuncionalidades do arranjo institucional do presidencialismo de coalizão também se manifestaram no Poder Judiciário, devido ao aumento excessivo na judicialização dos conflitos políticos. Isso ocorre porque o Poder Executivo e o Legislativo não conseguem desempenhar suas funções efetivamente e solucionar esses conflitos. A excessiva judicialização da política desdobra-se em duas vertentes problemáticas: o ativismo judicial e a politização do Judiciário. O ativismo judicial ocorre quando o Judiciário toma para si as competências e atribuições que seriam inerentes aos demais Poderes, colocando em risco sua imparcialidade e independência e comprometendo o desempenho institucional do próprio Poder Judiciário.

Embora o presidencialismo de coalizão da Constituição de 1988 seja mais resistente aos abalos políticos e econômicos do que o presidencialismo de coalizão experimentado entre 1946 e 1964, há riscos potenciais quando há crises entre o Presidente e suas coalizões: a paralisia decisória, as pautas bomba e as crises disruptivas. Embora as pautas bomba e as crises de paralisia decisória sejam consideradas de menor potencial, as crises disruptivas têm impacto institucional e disfuncionalidades graves no sistema de governo brasileiro. As sucessivas crises disruptivas que interromperam o mandato de dois dos quatro Presidentes eleitos entre 1988 e 2018, por meio de processos de impeachment, são efeitos colaterais que também indicam as deficiências institucionais do sistema de governo brasileiro forjado a partir da Constituição de 1988.

É necessário reconhecer que a dependência de coalizões majoritárias no presidencialismo de coalizão é uma das disfuncionalidades mais graves do arranjo institucional brasileiro. A sobrevivência do governo e a continuidade do mandato presidencial dependem dessa condição, o que compromete o desempenho dos Poderes Executivo e Legislativo.

Diante disso, há várias disfuncionalidades no arranjo institucional brasileiro que afetam a vitalidade do presidencialismo. Além da dependência de coalizões,

temos a fragmentação partidária, o baixo desempenho do Legislativo, a hipertrofia do Executivo, o ativismo judicial desmesurado, a politização do Judiciário e as crises disruptivas por meio do impeachment.

Enfrentou-se o desafio de pensar no futuro do sistema de governo brasileiro. Para restaurar nosso arranjo político, é preciso adotar medidas legislativas e institucionais que assegurem o funcionamento e a credibilidade das instituições, a qualidade da democracia brasileira e a preservação do interesse público nacional.

Entre as diversas propostas sugeridas, destaca-se as mudanças no sistema eleitoral e partidário, como a adoção do voto distrital ou distrital misto para eleições legislativas, maior controle dos custos de campanha, garantias de acesso igualitário para aqueles que desejem disputar cargos eletivos e estabelecimento de desincentivos para a criação de novos partidos. Além disso, é preciso aumentar a rigidez nas regras de fidelidade partidária para detentores de mandatos no Executivo e no Legislativo, retomar a verticalização das coligações e revogar a previsão de janelas partidárias periódicas.

Propõe-se também mudanças nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, como a redistribuição de competências entre os entes federativos, a desconcentração de competências do Presidente da República, o aprimoramento dos mecanismos de controle do Congresso Nacional para fiscalizar as ações governamentais e a regulamentação dos grupos de pressão e do lobby no Brasil. Além disso, é necessário corrigir as distorções na representatividade proporcional das populações dos Estados na Câmara dos Deputados, revogar a emenda da reeleição, aumentar o mandato presidencial de quatro para cinco anos, impor aposentadoria compulsória a ex-presidentes e implementar o recall no Brasil.

Para melhorar o processo de nomeação dos cargos, é preciso adotar novos procedimentos, como seletivos públicos, a indicação de nomes e a instalação de “comitês de busca”. Além disso, é importante conferir ao Congresso Nacional a prerrogativa para sabatar todos os Ministros de Estados e emitir parecer antes de sua nomeação pelo Presidente da República. Por fim, propomos transformar o STF em efetivo Tribunal Constitucional, com diminuição de suas competências, mandatos fixos e aprimoramento do processo de investidura dos Ministros.

No Brasil, há uma discussão sobre a eventual substituição do sistema de governo presidencialista por propostas como o parlamentarismo ou regimes mistos, como o semipresidencialismo. Para evitar riscos jurídicos e ampliar a legitimidade democrática da mudança, é defendido que a discussão seja encaminhada e votada no Congresso Nacional, seguindo o processo legislativo para emendas à Constituição, e posteriormente seja submetida à consulta da população por meio de referendo.

O parlamentarismo é um sistema de governo que consolida um arranjo institucional de interdependência entre o governo e o Parlamento, onde a formação e continuidade do governo depende do respaldo político e apoio parlamentar dos partidos. No entanto, a substituição do sistema de governo sem um regime de transição e mudanças socioculturais que possibilitem essa ruptura pode gerar distorções funcionais e dificultar a adaptação e consolidação do parlamentarismo no Brasil.

Os regimes mistos ou intermediários, como aqueles adotados na França e em Portugal, podem oferecer uma alternativa para superar o presidencialismo de coalizão brasileiro sem grandes riscos políticos e institucionais, além de não apresentarem tantos obstáculos sociológicos e culturais. No entanto, a substituição do sistema de governo sem modificações estruturais no sistema eleitoral e partidário seria inócua e faria com que os mesmos vícios e problemas estruturais do presidencialismo de coalizão sejam transplantados para um eventual sistema parlamentarista ou semipresidencialista.

Não se pretende encerrar as discussões ou dar uma resposta definitiva para essa questão. É fundamental que o debate seja levado adiante pelos pesquisadores nas universidades, pela opinião pública e pelo Parlamento, para que as deficiências do modelo atual possam ser enfrentadas e as mudanças necessárias sejam implementadas.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio. *Presidencialismo de Coalizão: Raízes e evolução do modelo político brasileiro*. 1ª Edição. São Paulo. Companhia das Letras, 2018.

AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. 20 anos da Constituição brasileira de 1988: a Constituição foi capaz de limitar o poder?, in MORAES, Alexandre de (coord.). *Os 20 anos da Constituição da República Federativa do Brasil*, São Paulo: Atlas, 2009

ARAUJO, Rosalina Corrêa. *Estado e Poder Judiciário no Brasil*. 1ª Edição. Rio de Janeiro Lumen Juris, 2000.

BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. *História Constitucional do Brasil*. 2ª ed., Brasília: Paz e Terra Política, 1990.

CARDOSO, Fernando Henrique. *Crise e reinvenção da política no Brasil*. 1ª ed., São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

CARVALHO, José Murilo de. *Os Bestializados: o Rio de Janeiro e a República que não foi*. 1ª Edição. São Paulo. Cia. das Letras, 1987.

CASTRO, Flávia Lages de. *História do Direito: Geral e Brasil*. 8ª Edição. Rio de Janeiro. Editora Lumen Juris. 2010.

COSTA, Luís César Amad.; MELLO, Leonel Itaussu A. *História do Brasil*. 11ª Edição. São Paulo. Editora Scipione, 2002.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 31ª ed., São Paulo: Saraiva, 2012.

DALLARI, Paulo Massi. *O instituto do veto presidencial no constitucionalismo brasileiro contemporâneo*. São Paulo: Universidade de São Paulo (Dissertação de Mestrado), 2015.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 5ª ed., Porto Alegre: Globo, 1979, v. 2

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A democracia no limiar do século XXI*. São Paulo: Saraiva, 2001.

FIUZA, Ricardo Arnaldo Malheiros. Direito Constitucional Comparado. 4ª ed., Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

GUIMARÃES, Luís Gustavo Faria. O presidencialismo de coalizão no Brasil. São Paulo: Editora Edgard Blücher, 2020.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. O Federalista., trad. De Hiltomar Martins Oliveira, Belo Horizonte: Ed. Líder, 2003.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. Raízes do Brasil. 1ª Edição. São Paulo. Companhia das Letras, 2015.

LIPJHART, Arend. Modelos de democracias: Desempenho e padrão de governo em 36 países. 5ª Edição. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira, 2019.

MELLO FILHO, José Celso de. O Supremo Tribunal Federal e a defesa das liberdades públicas sob a Constituição de 1988: alguns tópicos relevantes. in MORAES, Alexandre de (coord.). Os 20 anos da Constituição da República Federativa do Brasil. São Paulo: Atlas, 2009.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de direito constitucional. São Paulo: Saraiva, 2007.

MORAES, Alexandre de (coord.). Os 20 anos da Constituição da República Federativa do Brasil. São Paulo: Atlas, 2009.

NICOLAU, Jairo. Representantes de quem? Os (des)caminhos do seu voto da urna à Câmara dos Deputados. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

NOBRE, Marcos. Imobilismo em movimento: da abertura democrática ao governo Dilma. 1ª ed., São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

PRADO, Caio Junior. Evolução política do Brasil. 1ª Edição. São Paulo. Companhia das Letras, 2012.

PRADO, Caio Junior. Formação do Brasil contemporâneo. 1ª Edição. São Paulo. Companhia das Letras, 2011.

RAMOS, Elival da Silva. A evolução do sistema brasileiro de controle de constitucionalidade e a Constituição de 1988. in MORAES, Alexandre de (coord.). Os 20 anos da Constituição da República Federativa do Brasil. São Paulo: Atlas, 2009.

ROCHA, L. Do “juridicismo” à democracia conservadora na interpretação da Constituição de 1891. Revista Justiça do Direito, v. 21, n. 1, 4 jan. 2012.

SILVA, José Afonso da. Prefácio. in LIMA, João Alberto de Oliveira; NICOLA, João Rafael; PASSO, Edilenice. A gênese do texto da Constituição de 1988. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2013

SILVA, Virgílio Afonso da. Presidencialismo y Federalismo en Brasil: los desencuentros entre política y derecho. in ELLIS, Andrew; HENRÍQUEZ, J. Jesús Orozco; ZOVATTO, Daniel (Coord.). Cómo hacer que funcione el sistema presidencial – making presidentialism work. México: Universidad Nacional Autónoma de México – Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, 2009.

STRECK, L. L. Democracia, jurisdição constitucional e presidencialismo de coalizão. Observatório da Jurisdição Constitucional, [S. l.], n. 1, 2013. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/observatorio/article/view/856>. Acesso em: 3 abr. 2023.

VIEIRA, Gustavo Afonso Sabóia. Bases e dilemas institucionais do presidencialismo de coalizão. Revista de informação legislativa: RIL, v. 54, n. 215, p. 117-137, jul./set. 2017. Disponível em: http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/215/ril_v54_n215_p117.