

LUÍS GUSTAVO FARIA GUIMARÃES

O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO NO BRASIL

Dissertação de Mestrado

Orientador: Professor Dr. Sebastião Botto de Barros Tojal

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

São Paulo-SP

2019

LUÍS GUSTAVO FARIA GUIMARÃES

O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO NO BRASIL

Dissertação de Mestrado apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Direito, na área de concentração Direito do Estado, sob a orientação do Professor Dr. Sebastião Botto de Barros Tojal.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

São Paulo-SP

2019

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo da Publicação
Dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Guimarães, Luís Gustavo Faria.

O presidencialismo de coalizão no Brasil / Luís Gustavo Faria Guimarães ; orientador, Sebastião Botto de Barros Tojal. -- São Paulo: L. G. F. Guimarães, 2019. 298 p.

Dissertação (Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Direito do Estado) / Faculdade de Direito / Universidade de São Paulo.

Bibliografia

1. Presidencialismo de coalizão. 2. Sistema de governo. 3. Presidente da República. 4. Congresso Nacional. 5. Poder Executivo. 6. Poder Legislativo. I. Tojal, Sebastião Botto de Barros. II. Título.

CDD 21. ed. - 320

Folha de Aprovação

Nome: Guimarães, Luís Gustavo Faria.

Título: O presidencialismo de coalizão no Brasil.

Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da
Universidade de São Paulo para obtenção do título de
Mestre em Direito.

Aprovado em:

Banca Examinadora:

Prof(a). Dr(a).: _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Assinatura: _____

Prof(a). Dr(a).: _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Assinatura: _____

Prof(a). Dr(a).: _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Assinatura: _____

Prof(a). Dr(a).: _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Assinatura: _____

AGRADECIMENTOS

O resultado deste trabalho é fruto de uma série de contribuições – acadêmicas, profissionais, políticas e afetivas – de valor inestimável. Agradecer, portanto, é o mínimo que se pode fazer como forma de retribuir tamanho apoio. Em primeiro lugar, à minha família, nas pessoas dos meus pais, Edson e Renata, e do meu irmão, Luis Guilherme, que não pouparam esforços para que eu pudesse correr atrás dos meus sonhos.

Ao meu orientador, Professor Dr. Sebastião Botto de Barros Tojal, por ter sido, nos últimos sete anos, fonte inesgotável de inspiração, estímulo e de confiança para subir cada degrau da minha trajetória acadêmica. Aos Professores Elival da Silva Ramos e José Álvaro Moisés, pelo apoio e pelas contribuições para que fosse possível concluir esta etapa.

Agradecer aos meus amigos Tomas Julio, Lucas Aluisio e João Felipe Bezerra, pela leitura e pelas opiniões que tornaram possível fazer ajustes e sistematizar o trabalho. Sem palavras para agradecer os amigos Nina, Olivia, Gabiatti, José Paulo, Rodrigo, Gabriel, Marotta, Riccomi, que abriram suas casas para que eu pudesse vir a São Paulo e frequentar as aulas do mestrado. Agradecer ainda ao amigo Sérgio, por ter topado desbravar Brasília comigo. Aos demais amigos, que não preciso mencionar, mas que também ocupam um espaço importante na minha vida, meu muito obrigado por estarem ao meu lado nesta etapa.

Agradecer ao Deputado Eduardo Cury, por ter dado a oportunidade para que eu fosse à Brasília realizar meu sonho e pela tolerância sem a qual não seria possível realizar este mestrado. Meu muito obrigado à Câmara dos Deputados, em especial ao Nino e ao Paulo, à Biblioteca Pedro Aleixo e ao Centro de Documentação e Informação, que foram tão zelosos no levantamento dos dados estatísticos utilizados nesta pesquisa.

Por fim, minha homenagem à Faculdade de Direito da USP, ao bom e velho Largo de São Francisco, lar de todos nós, por me fazer lembrar da responsabilidade política e institucional que todos os seus alunos e professores devem ter com o país.

GUIMARÃES, Luís Gustavo Faria. **O presidencialismo de coalizão no Brasil**. 2019. 298f. Dissertação (Mestrado em direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo.

RESUMO: Em 2019, o Brasil completa 130 anos da proclamação de sua República. Neste período, marcado por diversas rupturas políticas, o sistema de governo presidencialista manteve-se irredutível como um dos pilares institucionais mais latentes do Estado brasileiro – reproduzido e aprimorado quase que ininterruptamente durante todas as fases republicanas brasileiras, democráticas e autoritárias. Com a Constituição de 1988, inaugurou-se uma nova fase republicana brasileira, cuja versão mais atualizada do nosso sistema de governo presidencialista adquiriu, por uma série de fatores, características singulares. A essa nova dinâmica da relação entre os Poderes Executivo e Legislativo deu-se o nome de presidencialismo de coalizão. O presente trabalho pretende analisar esse presidencialismo de coalizão sob o ângulo das ciências jurídicas, identificando suas causas determinantes, os elementos que o compõem e suas consequências político-institucionais.

Palavras-chave: Presidencialismo de coalizão. Sistema de governo. Presidente da República. Congresso Nacional. Poder Executivo. Poder Legislativo.

GUIMARÃES, Luís Gustavo Faria. **The coalition presidentialism in Brazil**. 2019, 298 p., Dissertation (Master in State Law) – Faculty of Law, University of São Paulo, São Paulo.

ABSTRACT: In 2019, Brazil completes 130 years of the proclamation of its Republic. During this period, with several political ruptures, the presidential system of government has remained preserved as one of the most important institutional pillars of Brazilian State – reproduced and improved almost continuously during all its republican stages, including democratic or authoritarian periods. With the Constitution of 1988, a new republican stage was inaugurated and our presidential system of government has acquired singular characteristics by several factors. This new dynamic of the relationship between Executive and Legislative Branches is called “coalition presidentialism”. This study intends to analyze the coalition presidentialism from the prospective of the legal sciences, identifying its causes, the elements that compose it and its political-institutional consequences.

Keywords: Coalition presidentialism. System of government. President of the Republic. National Congress. Executive Branch. Legislative Branch.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
CAPÍTULO 1 – O SISTEMA DE GOVERNO PRESIDENCIALISTA	22
1.1. Origens e fundamentos do sistema presidencialista: o modelo norte-americano	22
1.2. Implementação e evolução do presidencialismo no Brasil	34
1.2.1. A Proclamação da República e a Constituição de 1891	34
1.2.2. A Revolução de 1930 e a Constituição de 1934	51
1.2.3. O Estado Novo e a Constituição de 1937	62
1.2.4. A redemocratização e a Constituição de 1946	67
1.2.5. O presidencialismo na ditadura de 1964-1985	77
1.2.6. A segunda redemocratização e a Constituição de 1988	86
<i>1.2.6.1. A Constituinte de 1987-88</i>	86
<i>1.2.6.2. A Constituição de 1988</i>	108
CAPÍTULO 2 – O PRESIDENCIALISMO BRASILEIRO PÓS-1988: PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO	116
2.1. O presidencialismo e o desempenho dos Poderes Executivo e Legislativo na Nova República	116
2.1.1. O Poder Executivo pós-1988	118
<i>2.1.1.1. Propositura de leis por iniciativa do Executivo</i>	121
<i>2.1.1.2. Edição de medidas provisórias</i>	124
<i>2.1.1.3. Vetos presidenciais</i>	131
2.1.2. O Poder Legislativo pós-1988	138
<i>2.1.2.1. Convocação de Ministros</i>	140
<i>2.1.2.2. Julgamento das contas anuais do Presidente da República</i>	142
<i>2.1.2.3. Criação de Comissões Parlamentares de Inquérito</i>	146
<i>2.1.2.4. Aprovação das indicações de autoridades pelo Senado Federal</i>	151
<i>2.1.2.5. Processamento e responsabilização do Presidente da República</i>	154
2.2. Presidencialismo de coalizão: o pacto político entre Executivo e Legislativo	158
2.2.1. Origem do termo, definições e características	158
2.2.2. Custos do presidencialismo de coalizão	167
<i>2.2.3.1. Nomeações em Ministérios e cargos comissionados</i>	169
<i>2.2.3.2. Execução de emendas parlamentares</i>	174
<i>2.2.3.3. Considerações gerais</i>	179
2.2.3. Fragmentação partidária e a conversão do presidencialismo de	182

coalizão em presidencialismo de cooptação	
2.2.3.1. <i>O pluripartidarismo na Constituição de 1988</i>	182
2.2.3.2. <i>As intervenções legislativas e jurisprudenciais nos sistemas partidário e eleitoral</i>	185
2.2.3.3. <i>A hiperfragmentação partidária no Parlamento brasileiro</i>	191
2.2.3.4. <i>Do presidencialismo de coalizão ao presidencialismo de cooptação</i>	193
CAPÍTULO 3 – CONJUNTURA E PERSPECTIVAS DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO:	196
3.1. A função do Poder Judiciário no presidencialismo de coalizão	196
3.2. Presidencialismo de coalizão: propulsor de crises políticas ou fiador da estabilidade democrática?	213
3.3. O futuro do presidencialismo brasileiro	231
3.3.1. Manutenção do presidencialismo	232
3.3.1.1. <i>Sistema eleitoral</i>	233
3.3.1.2. <i>Sistema partidário</i>	239
3.3.1.3. <i>Poder Legislativo</i>	243
3.3.1.4. <i>Poder Executivo</i>	247
3.3.1.5. <i>Poder Judiciário</i>	252
3.3.2. Substituição do sistema de governo	259
3.3.2.1. <i>Constitucionalidade de eventual substituição do sistema de governo</i>	259
3.3.2.2. <i>Parlamentarismo</i>	263
3.3.2.3. <i>Regimes mistos ou semipresidencialismo</i>	272
CONCLUSÃO	282
LISTA DE QUADROS	293
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	294

INTRODUÇÃO

Buscar a compreensão e o aperfeiçoamento do Estado, “concebendo-o, ao mesmo tempo, como um fato social e uma ordem, que procura atingir os seus fins com eficácia e com justiça”¹ é, para muitos teóricos, o objetivo e o fim da Teoria Geral do Estado.

Para tanto, Sebastião Tojal propõe uma abordagem epistemológica da Teoria Geral do Estado a partir da inserção, em suas análises, de elementos próprios das ciências sociais:

“mais do que nunca impõem-se a discussão sobre as bases em que se deva conceber o novo conhecimento do Estado enquanto representante das relações de poder que se produzem dialeticamente e que se exprimem historicamente. Esse novo conhecimento, cuja exigência, é bem verdade, é mais evidente do que a sua própria emergência, é que deve a Teoria Geral do Estado proporcionar e, definitivamente, só se capacitará ela a tanto na medida em que ingresse nos domínios das ciências sociais para aí se instalar em termos epistemológicos. (...) é fundamental que se ponha constantemente em pauta a dimensão jurídica das relações políticas que encontram no Estado o seu locus principal.”²

Para Dalmo Dallari, a análise científica da Teoria Geral do Estado demanda a sistematização de conhecimentos jurídicos, por pressuposto, mas também requer o suporte técnico de outras áreas do conhecimento, passando pela filosofia, sociologia, política, história, antropologia, economia e psicologia³, tornando possível desta forma, dimensionar a complexidade e as múltiplas perspectivas que compõem nossa concepção de Estado.

A compreensão do Estado – enquanto objeto de estudo – mais do que a mera análise fria do seu ordenamento jurídico requer, portanto, uma imersão nas ciências sociais para que, sob uma nova perspectiva, seja possível identificar os elementos

¹ DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de teoria geral do Estado. 31ª ed., São Paulo: Saraiva, 2012, p. 14.

² TOJAL, Sebastião Botto de Barro. Teoria Geral do Estado: elementos de uma nova ciência social. Rio de Janeiro: Forense, 1997, p. 3.

³ DALLARI, Dalmo de Abreu, op. cit., p. 14.

históricos que contribuíram para a consolidação de sua soberania, as bases filosóficas e as características sociológicas daquele povo, o fluxo econômico e, fundamentalmente, a forma como se organiza o processo decisório daquela sociedade política, através da identificação da relação entre seus agentes políticos, de sua hierarquia e da distribuição do poder naquele território.

E é ao analisar o referido processo decisório, a distribuição de poder entre os atores políticos e a relação que estes mantêm entre si, que chegamos ao tema da engenharia institucional dos Estados. Sob essa perspectiva – e levando em consideração as premissas quanto à análise multidisciplinar da organização política de um povo – que compreendemos a engenharia institucional enquanto pressuposto que organiza, distribui e sistematiza as relações políticas – e jurídicas – dos Estados.

Em outras palavras, a engenharia institucional é o produto das escolhas políticas tomadas pelos Estados quanto à forma como vão organizar e distribuir o poder, de acordo com seu processo de evolução histórica e sua conjuntura. E tais escolhas, dentro do contexto histórico, são direta e indiretamente influenciadas por uma série de fatores determinantes de ordem política, sociológica, filosófica, econômica e cultural – daí a importância de compreendê-los conjuntamente.

A engenharia institucional reflete, nesse sentido, as escolhas políticas tomadas ao longo do processo histórico, que possibilitam o arranjo e organização do poder político, sua distribuição entre as instituições do Estado e a fórmula, baseada em regras muitas vezes previstas no ordenamento constitucional, com que se dará a interação entre os agentes políticos, possibilitando a tomada de decisões.

Na análise da engenharia institucional dos Estados e da compreensão quanto à lógica e sistemática do seu processo decisório, as discussões em torno da forma ou sistema de governo adotado ganham grande relevância e são, fundamentalmente, um dos pilares para a efetiva compreensão quanto à organização política de determinado Estado.

Entretanto, na doutrina nacional e internacional, os conceitos da forma e do sistema de governo podem adquirir múltiplos sentidos. Para Dalmo Dallari,

“o conceito de forma afeta os diferentes graus da realidade política, permitindo a identificação de três espécies distintas: *regime*

político, quando se refere à estrutura global da realidade política, com todo o seu complexo institucional e ideológico; *forma de Estado*, se afeta a estrutura da organização política; *sistema de governo*, quando se limita a tipificar as relações entre as instituições políticas”⁴.

Para Manoel Gonçalves Ferreira Filho, “o que se chama juridicamente sistema de governo nada mais é senão a marcha conjunta dos órgãos do Estado para atenderem os fins deste, segundo as prescrições legais”⁵, estabelecendo, portanto, o conjunto de princípios e normas que configuram o próprio regime de governo.

Para Ferreira Filho, ainda, a forma de governo seria algo mais amplo, remetendo à essência do governo, que difere aqueles Estados dos demais, sendo preponderante para a determinação das espécies de governo⁶.

Por sua vez, para Nina Ranieri a distribuição e organização do poder político seria melhor definida pelo conceito das formas de governo:

“Na organização das estruturas de poder do Estado, além da repartição vertical, identificam-se outros modos de distribuição do poder político. Um deles diz respeito às maneiras pelas quais o poder político é distribuído entre os poderes do Estado, o que constitui objeto das formas de governo. A técnica de repartição do poder estatal, neste caso, é horizontal, e concerne, mais especificamente, à dinâmica da estrutura dos órgãos políticos e às relações entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo.”⁷

Nesse sentido, a autora também alerta para a confusão terminológica recorrente entre formas de governo, regimes de governo e sistemas políticos:

“Formas de governo não se confundem com regime de governo, nem com sistema político, embora seja comum o emprego dessas expressões como sinônimas. O regime de governo está no plano do ser, retrata uma determinada realidade política, na qual se

⁴ DALLARI, Dalmo de Abreu, op. cit., p. 222.

⁵ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Curso de Direito Constitucional. 34ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 140.

⁶ RANIERI, Nina Beatriz Stocco. Teoria do Estado: do Estado de Direito ao Estado Democrático de Direito. Barueri: Manole, 2013, p.151.

⁷ RANIERI, Nina Beatriz Stocco, op. cit., p.150.

identificam o conjunto de instituições que regulam a luta pelo poder e o seu exercício, bem como os valores que animam tais instituições. Sistema político, por sua vez, designa, na TGE, as relações entre as instituições do Estado do ponto de vista ideológico (sistemas autoritários, totalitários, democráticos); insere-se no plano do dever-ser.”⁸

Em que pese as distinções terminológicas, para os fins metodológicos deste trabalho, quando estamos tratando de sistemas de governo, nos referimos à forma como o poder político e, conseqüentemente, o processo decisório se organizam em cada sistema político.

Ao longo da história política verifica-se a adoção de variados modelos de organização do sistema de governo, construídos em conjunturas bastante diversas quando comparadas entre si.

Entre essas múltiplas circunstâncias para a construção e adoção de certo sistema político em determinado momento histórico, podemos destacar, a título exemplificativo, o secular processo histórico que culminou no modelo parlamentarista britânico, e a implantação do sistema presidencialista nos Estados Unidos da América, como bem destaca Dalmo Dallari ao diferenciar esses dois sistemas:

“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 (...)”⁹.

“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

⁸ RANIERI, Nina Beatriz Stocco, op. cit., p. 150.

⁹ DALLARI, Dalmo de Abreu, op. cit., p. 229.

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”¹⁰.

Apesar das diferenças de contexto histórico e das circunstâncias políticas e socioeconômicas que culminaram na formação do parlamentarismo e do presidencialismo – para ficarmos apenas nos dois principais modelos de sistemas de governos existentes¹¹, é necessário reconhecer que em ambos os casos, o que se busca com a implementação de determinado sistema é acoplar as forças políticas, garantir o equilíbrio entre os Poderes e assegurar a existência de um sistema lógico e ao mesmo tempo estável que garanta a manutenção da lei, da ordem e torne viável o processo decisório.

De origem americana, o regime de governo presidencialista surge no auge das Revoluções liberais clássicas do século XVIII¹², e serviu de modelo para o arranjo institucional de diversos Estados ao redor do mundo nos últimos séculos, evoluindo e adaptando-se às condições e peculiaridades políticas de cada localidade¹³.

No Brasil, o presidencialismo foi implementado a partir da Proclamação da República em 1889 e desde então, vem sendo reproduzido ao longo de toda a evolução histórica do período republicano, tendo sido previsto em todas as Constituições brasileiras desse período¹⁴.

¹⁰ DALLARI, Dalmo de Abreu, op. cit., p. 237.

¹¹ Em que pese a existência de diversos sistemas de governo, muitos dos quais derivam uns dos outros, é necessário reconhecer a preponderância dos sistemas parlamentarista e presidencialista ao longo dos últimos séculos: “As relações entre o legislativo e o executivo determinaram a configuração de dois sistemas, o *parlamentarismo* e o *presidencialismo*, que por longo tempo disputaram a primazia, tanto na monarquia quanto na república” in DALLARI, Dalmo de Abreu, op. cit., p. 228.

¹² DALLARI, Dalmo de Abreu, op. cit., p. 237.

¹³ Sobre a expansão do presidencialismo no mundo, Alexandre de Moras observa que “a luta pela concretização democrática, especialmente na América Latina e África, que seguiram o modelo presidencialista norte-americano, tem gerado grandes debates sobre as difíceis escolhas sobre modelos institucionais a serem implantados a fim de garantir-se, na gestão dos negócios públicos, o necessário equilíbrio entre os diversos órgãos detentores do poder estatal, bem como a possibilidade de controle e fiscalização” in MORAES, Alexandre de. *Presidencialismo*. São Paulo: Atlas, 2004, p. 16.

¹⁴ FRANCISCO, José Carlos. Comentário ao artigo 84, caput. in CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo; STRECK, Lenio L. (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p. 1194.

O que se observa é que o regime presidencialista brasileiro caracteriza-se por uma imensa capacidade de resistência, adaptando-se a todos os tipos de circunstâncias político-institucionais nesses últimos 130 anos. Isso porque, desde o rompimento com a monarquia e a promulgação da Constituição de 1891, o Brasil passou por diversos períodos políticos peculiares, desde a República da Espada, passando pela República Velha, o Estado Novo, a República pós-1946, a Ditadura Militar e mais recentemente, a Nova República, marcada pela redemocratização do país e pela promulgação da Constituição de 1988.

Em todos esses períodos, foram muitos os momentos de instabilidade e ruptura, com alternância entre governos democráticos e autoritários, fases de desenvolvimento e recessão econômica, marcadas pelo fortalecimento ou descrédito das nossas instituições políticas.

Contudo, em comum a todos esses períodos políticos destaca-se a manutenção do sistema de governo presidencialista¹⁵, adaptando-se a cada circunstância, com base no maior ou menor grau de força dado à emblemática figura do Presidente da República, e na disputa entre os diversos atores políticos que modelaram e modelam nosso aparato político-institucional.

Com a promulgação da Constituição de 1988, inaugura-se um novo período para o nosso regime presidencialista, a partir de um rearranjo das forças entre os três Poderes. Esse novo desenho institucional possibilitou uma nova dinâmica na relação entre os atores políticos ao longo das últimas décadas, principalmente, em razão das características do nosso sistema político-eleitoral, que impulsionou a proliferação de partidos e a fragmentação das bancadas dentro do Congresso Nacional, tornando o diálogo institucional entre os Poderes Legislativo e Executivo intrincado e de difícil composição.

Essa dinâmica do arranjo político-institucional é denominada de “presidencialismo de coalização” e é, sem dúvida, a principal característica do regime político inaugurado após a redemocratização em 1988. Trata-se, em outras palavras, de uma especificidade do sistema presidencialista genuinamente brasileiro, cuja fórmula só foi possível graças a um conjunto de fatores próprios da nossa realidade institucional.

¹⁵ A única exceção se deu entre os anos de 1961 e 1963, quando o Brasil vivenciou um breve período parlamentarista, depois da renúncia do Presidente Jânio Quadros e a posse de seu vice, o Presidente João Goulart.

Isso porque, em razão da proliferação dos partidos políticos e de outros fatores que serão objeto desta pesquisa, a interação entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo no Brasil pós 1988, forjou-se na profunda interdependência entre esses dois Poderes e à necessidade de formação de grandes bases de apoio parlamentar, como forma de assegurar sustentação aos governos dentro do Congresso Nacional.

Desde 1988, temos visto o funcionamento prático das nossas instituições democráticas, em especial o presidencialismo enquanto sistema de governo, e temos constatado suas virtudes e defeitos de forma bastante contundente ao longo dos governos que foram se sucedendo.

Em 2019, são exatamente 30 anos de eleições diretas para Presidente da República, consagrando as instituições e o aparato político moldados no fim do período de ditadura militar pela Assembleia Nacional Constituinte de 1987-88.

Entretanto, nessas décadas, presenciamos dois processos de impeachment do mandatário do Poder Executivo, inúmeros escândalos de corrupção de todas as matrizes partidárias e uma relação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo alternando-se entre momentos de submissão do Congresso Nacional, em razão da cooptação do Poder Legislativo, ou de crise da autoridade presidencial, gerando paralisia no processo decisório e graves crises institucionais.

Nesse sentido, diversos teóricos do direito e da ciência política estudaram a evolução do sistema de governo brasileiro e mais especificamente o presidencialismo de coalizão, com todas as suas características e singularidades. A partir de tais análises, desenvolveu-se um rico debate acadêmico quanto às definições desse arranjo institucional, os fatores determinantes para o seu desenvolvimento no Brasil e – o mais importante – uma ampla abordagem crítica a respeito dos efeitos positivos e negativos provocados por essa relação de interdependência entre o Presidente da República e as coalizões majoritárias no Congresso Nacional.

O presidencialismo de coalizão é uma realidade do nosso sistema político e por isso, desafia-nos a compreender esse sistema de governo tipicamente brasileiro, para que possamos fazer a adequada ponderação crítica a seu respeito, oferecendo, posteriormente, sugestões para sua manutenção, seu aprimoramento, ou até mesmo, sua eventual superação, abrindo caminho para, em última análise, revitalizarmos a relação

entre os Poderes e a confiabilidade das nossas instituições políticas, em especial, o Congresso Nacional e a Presidência da República.

Para cumprir tais objetivos, este trabalho está organizado em três partes interdependentes. O Capítulo 1 analisa a evolução do presidencialismo enquanto sistema de governo. Para isso, este capítulo está dividido em duas seções.

A primeira delas (item 1.1) se dedica à análise histórica do surgimento do instituto do presidencialismo nos Estados Unidos da América à luz da doutrina da Teoria Geral do Estado e do Direito Constitucional. O referido subitem insere-se no contexto histórico-político do século XVIII e mais precisamente, na independência norte-americana e no processo de formação daquele país.

Na segunda parte do Capítulo 1 (item 1.2), analisamos a implementação do presidencialismo no Brasil a partir da Proclamação da República, com enfoque na identificação dos fatores que levaram à adoção desse sistema de governo e em que medida o presidencialismo norte-americano influenciou o arranjo político-institucional pátrio.

No item 1.2 também se busca analisar a evolução do presidencialismo ao longo da história republicana brasileira. Para tanto, a pesquisa parte da contextualização dos períodos históricos entre 1889 e 1988, com o levantamento de dados sobre os processos constituintes e, posteriormente, análise dos textos de cada uma das Constituições republicanas.

Ao se estabelecer o paralelo entre a história política brasileira e a evolução do instituto do presidencialismo, busca-se compreender como esse sistema de governo sobreviveu a tantas e sucessivas rupturas político-institucionais durante a evolução da vida política nacional.

Em relação à evolução histórica do presidencialismo no Brasil, entre 1889 e 1988, o item 1.2 está organizado em seis subitens, de acordo com cada período republicano brasileiro: i) período de 1889 a 1930 (sob a vigência da Constituição de 1891); ii) período de 1930 a 1937 (com enfoque na Constituição de 1934); iii) período de 1937 a 1945 (com referências à Constituição de 1937); iv) o período de 1946 a 1964 (a partir da Constituição de 1946); v) o período de 1964 a 1985 (com ênfase nos Atos Institucionais, na

Constituição de 1967 e na emenda nº 1 de 1969); vi) a redemocratização e a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988 (e análise da Constituição de 1988).

Traçado este panorama geral sobre as origens do sistema presidencialista e sua adaptação e evolução no Brasil, o Capítulo 2 analisa a experiência presidencialista de 1985 a 2018, delimitando o objeto central desta pesquisa que é o presidencialismo de coalizão.

O Capítulo 2 está dividido em duas seções. A primeira seção (item 2.1) analisa o presidencialismo de 1988 a 2018, a partir da descrição do desenho institucional resultante da Constituição de 1988 e da análise do desempenho dos Poderes Executivo e Legislativo nesse período.

Para tanto, analisaremos a forma como funcionaram nos últimos 30 anos, algumas das atribuições conferidas ao Poder Executivo e ao Poder Legislativo, quais sejam: i) propositura de leis por iniciativa do Executivo; ii) edição de Medidas Provisórias; iii) poder de veto; iv) convocação de Ministros perante o Congresso; v) julgamento de contas anuais do Presidente da República; vi) instalação de Comissões Parlamentares de Inquérito; vii) aprovação de autoridades pelo Senado Federal; e viii) processamento e responsabilização do Presidente da República.

A análise do funcionamento de tais mecanismos e atribuições do Poder Executivo e do Poder Legislativo é apresentada a partir de pesquisas empíricas, para verificar, por meios de dados quantitativos e qualitativos, o real impacto do presidencialismo de coalizão na engenharia institucional brasileira.

Na segunda parte do Capítulo 2 (item 2.2) busca-se compreender e delimitar o presidencialismo de coalizão. O item 2.2.1 apresenta a origem do termo, as definições e características desse arranjo institucional. Apresenta, portanto, a conceituação teórica do presidencialismo de coalizão brasileiro a partir de pesquisas bibliográficas e análises feitas ao longo do período por teóricos do direito e da ciência política.

O item 2.2.2 traz uma análise a respeito dos custos do presidencialismo de coalizão, ou seja, as contrapartidas negociadas entre Executivo e Legislativo para composição das coalizões governistas que asseguram apoio político-parlamentar aos governos no Congresso Nacional.

O item 2.2.3 descreve a relação entre o processo de fragmentação partidária e a deterioração institucional do presidencialismo de coalizão. Nesse sentido, o subitem apresenta uma descrição do sistema partidário brasileiro, remonta as diversas intervenções legislativas e jurisprudenciais na organização dos partidos no Brasil e mostra, em números, a evolução do processo de fragmentação partidária e da representação política no Congresso Nacional. Por fim, há uma análise crítica a respeito desse processo de fragmentação e dos danos institucionais para o sistema político brasileiro, por meio da transição do presidencialismo de coalizão para o presidencialismo de cooptação.

Depois de expostas as questões relativas à origem e evolução do presidencialismo, no Capítulo 1, e a análise do presidencialismo de coalizão e seu desempenho entre 1988 e 2018, no Capítulo 2, organizamos o Capítulo 3 com o intuito de apresentar algumas considerações a respeito da conjuntura atual e as perspectivas para o futuro do presidencialismo no Brasil.

Nesse sentido, o Capítulo está organizado em três tópicos. O item 3.1 pretende apresentar o papel institucional e o desempenho do Poder Judiciário no presidencialismo de coalizão das últimas três décadas.

O item 3.2 traz considerações críticas a respeito do presidencialismo de coalizão, a partir do posicionamento de diversos juristas e cientistas políticos, com o intuito de responder a seguinte indagação: o presidencialismo de coalizão é um propulsor de crises políticas ou fiador da estabilidade democrática?

Em última análise, este tópico pretende analisar criticamente o presidencialismo de coalizão a partir de um balanço sobre suas causas, seus elementos e suas consequências políticas e institucionais, concluindo com nossas considerações críticas sobre o tema e oferecendo um posicionamento a respeito desse arranjo institucional.

Por fim, o item 3.3 traz algumas observações a respeito do futuro do presidencialismo brasileiro. Compreendendo o embasamento jurídico que fomentou o presidencialismo de coalizão brasileiro e as análises empíricas quanto aos seus efeitos práticos na vida política nacional, a intenção deste tópico é buscar soluções ou pontos de inflexão que possibilitem um diagnóstico profundo sobre o tema do presidencialismo brasileiro com o intuito de termos condições de enfrentarmos as deficiências práticas dessa forma de governo em nosso país.

O desafio aqui é congrega os elementos da Teoria do Estado, do Direito Constitucional e da Ciência Política, que nos possibilitem, através de uma análise crítica e multidisciplinar, propor soluções em direção à reparação das falhas no nosso presidencialismo, e, conseqüentemente, em prol da manutenção e fortalecimento das nossas instituições democráticas.

Para isso, o item 3.3 está dividido em duas partes centrais, que nada mais são do que os dois eixos de soluções propostas como conclusão dessa pesquisa, quais sejam: soluções institucionais sem a mudança do sistema de governo (subitem 3.3.2), e as soluções institucionais a partir da mudança do sistema de governo (subitem 3.3.3).

Tal divisão é necessária, pois entendemos que neste debate é possível propor soluções para o reparo ou superação do presidencialismo de coalizão, com ou sem a complexa transição institucional que implicaria em uma mudança do sistema de governo.

Por todo o exposto, a presente pesquisa pretende dar sua singela contribuição para a compreensão dos sistemas de governo, e mais especificamente para a definição teórica, delimitação prática e análise crítica do presidencialismo de coalizão brasileiro.

Mais especificamente nesta Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, é inegável a contribuição teórica para compreensão e construção do sistema de governo brasileiro. Destacamos nesse sentido, o legado jurídico e político deixados pelos antigos alunos Ruy Barbosa e Ulysses Guimarães, fiadores, respectivamente, das Constituições de 1891 e 1988, que no intervalo de quase um século, influenciaram decisivamente na modelagem da engenharia institucional brasileira.

Diversos juristas também egressos desta Faculdade também dedicaram-se ao nosso sistema de governo, por meio de seus trabalhos acadêmicos, destacando-se os Professores Waldemar Ferreira, Dalmo de Abreu Dallari, Manoel Gonçalves Ferreira Filho, José Afonso da Silva e Miguel Reale, entre tantos outros, muitos dos quais contribuíram direta ou indiretamente no processo de formação do nosso arranjo institucional e, mais recentemente, na elaboração da Constituição de 1988.

Do ponto de vista acadêmico, entre as obras mais recentes escritas nesta Faculdade a respeito do sistema de governo presidencialista é da lavra do Professor

Associado Alexandre de Moraes, cujo título “Presidencialismo”, foi publicado originalmente no ano de 2004. Desde então, foram poucos, mas relevantes os trabalhos a respeito do presidencialismo desenvolvidos nesta Faculdade, por meio de dissertações de mestrado e teses de doutorado.

Não há dúvidas a respeito da importância da complementariedade entre o direito e a ciência política para análise da conjuntura jurídica, sociológica e política, oferecendo, do ponto de vista acadêmico, contribuições no sentido de identificar os problemas e as disfuncionalidades, e apresentar, para cada uma delas, propostas de superação e revitalização do ordenamento jurídico e do arranjo político-institucional. É precisamente este o propósito deste trabalho acadêmico.

CONCLUSÃO

Este trabalho se propôs a fazer uma análise do passado, o presente e o futuro do sistema de governo brasileiro, sob o enfoque das origens, as características e a conjuntura que perpassam o mais atual arranjo institucional pátrio, denominado de presidencialismo de coalizão.

Como se sabe, o sistema de governo presidencialista foi uma criação teórica dos fundadores do Estado norte-americano, e desenvolveu-se no contexto das Revoluções liberais-clássicas do século XVIII. Desde então, com significativa estabilidade democrática, alternância de poder e efetivos mecanismos de freios e contrapesos, os Estados Unidos consolidaram esse sistema de governo, que serviu de modelo referencial para diversos países, incluindo o Brasil.

Por aqui, o presidencialismo foi importado e implementado no arranjo institucional a partir da Proclamação da República em 1889, inserido no contexto de renascimento liberal, de influência dos ideais da Revolução americana, de combate às desigualdades regionais do país e de oposição à monarquia e ao Poder Moderador.

Entre 1891 e 1930, verificou-se que a Constituição de 1891 por si só, não foi capaz de assegurar a proteção das instituições contra o excesso de poder pessoal dos governantes, gerando, portanto, um desequilíbrio de forças entre Executivo e Legislativo, em favor do primeiro.

Na primeira experiência presidencialista brasileira, apesar dos inúmeros mecanismos para controle e fiscalização do governo por parte do Poder Legislativo e a separação de Poderes, a prática política de 1890 a 1930 desenvolveu-se com enorme pactuação entre os membros do governo e os membros do Parlamento, por meio, por exemplo, da composição de uma sólida aliança com os Governadores dos Estados, inserido no contexto da “política dos governadores”. Segundo Sérgio Abranches, já residia ali, no arranjo institucional da República Velha, o embrião da sustentação do presidencialismo brasileiro, até os dias atuais, por coalizões majoritárias no Congresso, como forma de garantir as condições de governabilidade.

Com a Revolução de 1930 e o processo Constituinte de 1933-34, rompe-se com a primeira experiência presidencialista e inaugura-se uma nova etapa, destacando-se o embate de dois grandes grupos políticos: os restauradores liberais e os reformadores. Daquele processo político destaca-se, entre as principais inovações, a adoção do sistema de voto proporcional e a fixação de limites mínimos e máximos no número de deputados por Estados – cujas consequências institucionais podem ser verificadas até os dias atuais.

Com o golpe do Estado Novo e a Constituição de 1937 encerra-se a segunda fase e inicia-se a terceira experiência presidencialista no Brasil, com forte concentração de poderes presidenciais e o fortalecimento do Poder Executivo, em detrimento dos demais Poderes.

O processo de manutenção do sistema presidencialista com acentuada concentração de poderes no Executivo, com viés ideológico bastante autoritário e centralizador, teve o apoio das Forças Armadas, dos setores econômicos e das forças políticas tradicionais. Entre as principais inovações destaca-se a introdução, no Brasil, do instituto do decreto-lei.

A quarta fase presidencialista no Brasil inicia-se com o fim do Estado Novo, a renúncia de Getúlio Vargas e a redemocratização. Nesse período, em que pese o inédito pluripartidarismo, com significativa fragmentação da representação partidária no Congresso. Nesse contexto de redemocratização, a Constituição de 1946 buscou desinflar o Executivo e fortalecer o Legislativo e Judiciário, garantindo-lhes maior autonomia e mecanismos de controle sobre as ações do governo, e de limitação do Poder Executivo.

No período democrático de 1946 a 1964, o presidencialismo, o sistema de voto proporcional e o pluripartidarismo deram ao país a primeira versão do presidencialismo de coalizão, no qual os Presidentes do período precisaram construir coalizões governamentais multipartidárias para obtenção do apoio majoritário no Congresso.

Entretanto, na versão de 1946 a 1964, esse presidencialismo de coalizão caracteriza-se pela grande instabilidade política do período em razão da paralisia decisória derivada dos duros embates e dos impasses gerados entre o Executivo e o Legislativo. Nesse sentido, haveria uma relação direta entre a instabilidade política dos Presidentes do

período e a dificuldade, quase intransponível, de que eles conseguissem compor amplas bases de apoio dentro do Parlamento.

Entre as possíveis causas desse impasse entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo no presidencialismo de 1946 a 1964, destaca-se o fato de que a Constituição de 1946 manteve regras eleitorais, como o sistema proporcional, reforçou o pluripartidarismo no país, cujas diversas correntes passaram a ter maciça representatividade no Congresso Nacional, ao passo que diminuiu significativamente os instrumentos de condução política do Presidente da República, que passou a depender mais do Poder Legislativo para implementar seu programa de governo. Além das deficiências institucionais do período, a polarização política, o radicalismo e a atuação dos militares foram fatores determinantes para a consolidação do golpe de 1964 que interrompeu a quarta experiência presidencialista brasileira.

No período de regime militar – de 1964 a 1985, o Brasil vivenciou sua quinta experiência presidencialista, caracterizada, assim como no período autoritário de 1937 a 1945, pela sobreposição do Poder Executivo aos Poderes Legislativo e Judiciário, com acentuada concentração de poderes, atribuições e prerrogativas no Presidente da República, em especial para a condução do processo legislativo pátrio, com o retorno, por exemplo, do instituto do decreto-lei.

Com o fim da ditadura e a Constituição de 1988, o Brasil inaugura um novo período democrático, por meio da realização de eleições livres e periódicas para a escolha de seus representantes no Poder Executivo e Legislativo. Entretanto, da análise dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988, verificou-se que, ao menos originalmente, os Constituintes não pretendiam retomar a adoção do sistema de governo presidencialista.

Isso porque, na etapa de discussão do texto constitucional nas Comissões, forjou-se um sistema de governo parlamentarista. Entretanto, ao longo dos trabalhos constituintes, houve uma abrupta inflexão já na fase de deliberação em Plenário, com a aprovação de uma emenda, substituindo totalmente a redação do Capítulo do Poder Executivo, para a inserção do sistema de governo presidencialista.

A mudança do sistema de governo da forma como se deu na Constituinte, sem repactuação da correlação entre os Poderes Legislativo e Executivo, sem

redistribuição de competências federativas, sem reorganização dos sistemas partidário e eleitoral, que haviam sido pensados sob a égide de um sistema parlamentarista, forjaram, portanto, esse presidencialismo que caracteriza a Nova República pós-1988.

Com tais pressupostos, verifica-se que a Constituição de 1988 foi tímida no objetivo de descentralizar o sistema de repartição de competências e recursos, mantendo, em grande parte, o desequilíbrio do pacto federativo em favor da União, ao mesmo tempo em que ampliou os poderes do Presidente da República, desequilibrando a tripartição dos Poderes em favor do Executivo.

Essa exacerbação do presidencialismo na Constituição de 1988, a partir da hipertrofia do Poder Executivo, centralizado na figura do Presidente da República, de que tratam diversos autores, pode ser dimensionada a partir da análise da produção legislativa entre 1988 e 2018, que demonstram que em todos os períodos presidenciais do período, sem exceção, o Poder Executivo ocupou e ocupa papel preponderante na condução da agenda legislativa.

Nesse sentido, diferentemente da experiência presidencialista entre 1946-64, a partir de 1988 é o Poder Executivo, por meio de proposição 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.

Se é certo que a Constituição de 1988 visava conferir maior poder de controle do Executivo sobre a condução das proposições de seu interesse no Parlamento, também é verdade que o modelo adotado – na maior parte dos períodos presidenciais – exacerbou nos poderes conferidos ao Presidente, na medida em que recorrentemente colocou o Parlamento em posição institucional inferior, ferido em sua autonomia política e prejudicado para o desempenho de suas prerrogativas, em especial aquelas que se referem à elaboração, modificação e aprovação das proposições legislativas.

Paralelamente ao aumento de poderes do presidente para conduzir sua agenda, a Constituição assegurou ao Congresso Nacional diversos instrumentos de fiscalização e controle sobre o Poder Executivo. Entretanto, da análise do funcionamento desses mecanismos de fiscalização e controle do Parlamento, é possível concluir que com frequência o Legislativo absteve-se de exercer seu papel institucional, exercendo-o apenas

nos momentos de conturbada conjuntura, provocadas no contexto de crises político-partidárias entre o Presidente da República e suas respectivas bases de sustentação parlamentar.

Traçados todos os aspectos práticos e a conjuntura política e institucional dos últimos 30 anos, é possível concluir que o aumento dos poderes presidenciais resultou, por consequência, ainda que paradoxal, no aumento de sua dependência em relação ao Poder Legislativo.

Isso porque, ao longo do período ora analisado, os Presidentes da República precisaram recorrer à formação de amplas bases de apoio político-parlamentar como forma, não apenas de evitar os processos de impeachment, a convocação de Ministros, a rejeição de suas contas anuais e a realização de CPIs, mas também para poder exercer a plenitude de suas funções – por meio da edição de MPs, proposição de leis e condução da agenda legislativa e governamental.

E é justamente nessa dinâmica da relação entre Executivo e Legislativo pós 1988 que se insere a definição do arranjo institucional brasileiro contemporâneo denominado de “presidencialismo de coalizão”.

Como se buscou demonstrar, a lógica do presidencialismo de coalizão sequer é nova no arranjo institucional brasileiro, tendo se manifestado com características bastante similares, durante o período entre 1946 e 1964. Em síntese, esse sistema de governo seria resultante da combinação de cinco elementos, que historicamente forjaram e ainda compõem o arranjo institucional brasileiro: o presidencialismo, o federalismo, o bicameralismo, o multipartidarismo e a representação proporcional.

Nesse sentido, por haver essa combinação singular entre o sistema multipartidário, o voto proporcional e o presidencialismo, verificou-se, na prática, a necessidade quase iminente de composição do Poder Executivo com base em grandes coalizões de sustentação político-parlamentar.

Para diversos autores, o presidencialismo de coalizão seria uma espécie de sistema de governo híbrido com a fusão de características presidencialistas e parlamentaristas, e a gênese desse modelo híbrido estaria na conjuntura da própria Assembleia Nacional Constituinte que referendou este modelo.

O que se tem no Brasil, portanto, é um arranjo institucional bastante paradoxal, que conjuga um Presidente da República forte e altamente demandado, com um Parlamento provido de múltiplos instrumentos de controle, mas fragmentado e bastante heterogêneo – reside aqui o fundamento lógico do presidencialismo de coalizão.

Isso porque ao mesmo tempo em que é poderoso e altamente relevante no quadro político e institucional brasileiro, o presidente é absolutamente dependente do Parlamento, que por sua vez, embora não possa tomar as decisões em nome do governo, possui amplos mecanismos de freios e contrapesos que possibilitariam, caso exercidos com plenitude, frear as decisões governamentais e controlar a velocidade com que a pauta presidencial é implementada – podendo, inclusive, bloqueá-la.

Para que consiga governar e efetivamente impor seu poder de agenda, o Presidente da República precisaria, necessariamente, de apoio da maioria dentro do Congresso Nacional.

Como nenhum Presidente conseguiu eleger-se e obter, apenas com seu partido ou coligação eleitoral, a maioria no Parlamento, não resta alternativa ao Presidente, no presidencialismo de coalizão, que não seja a formação de coalizões multipartidárias que possibilitem a obtenção da maioria parlamentar como forma de assegurar a governabilidade, ou seja, a capacidade de impor a sua agenda legislativa e de se blindar contra os mecanismos de controle de que dispõe o Congresso.

Nesse sentido, entre 1988 e 2018, os Presidentes da República puderam dispor de dois instrumentos principais para azeitar as relações com o Legislativo, atrair os partidos políticos e formar suas bases de apoio político-parlamentar, quais sejam: as nomeações em Ministérios e órgãos públicos e a liberação de emendas parlamentares.

Entretanto, tais custos da manutenção das coalizões geram ineficiências colaterais para o desempenho dos Poderes Executivo e Legislativo, comprometem a própria noção de administração pública, viciam o processo decisório, tornando, portanto, essa sistemática do presidencialismo de coalizão bastante problemática do ponto de vista político e institucional.

Além disso, verifica-se a baixa previsibilidade quanto à coesão e durabilidade das coalizões, a falta de incentivos à afinidade programática e aos riscos para

a produção legislativa e para a qualidade das políticas públicas, como impactos colaterais desses custos do presidencialismo de coalizão.

Nesse sentido, a política, a negociação programática, a convergência ideológica e o interesse público, que devem nortear a atuação governamental e parlamentar, vão dando lugar ao fisiologismo, à negociação pragmática, à convergência meramente circunstancial e ao interesse eleitoral, partidário ou até mesmo estritamente pessoal na tomada de decisões por partes dos agentes públicos.

E a situação tem se agravado a cada novo período presidencial, a partir da deterioração do fenômeno da proliferação de partidos políticos no Brasil. Tal fenômeno impulsionado com o afrouxamento da fidelidade partidária e a outras intervenções indevidas no sistema partidário terminam por incentivar a falta de coesão e disciplina partidária, o fisiologismo em substituição à ideologia programática, e a proliferação de pequenos e médios partidos no Brasil.

Conforme o cenário de fragmentação partidária se agrava, diluindo a concentração de parlamentares nas bancadas tradicionais e ampliando a força e a representatividade de partidos pequenos e médios – muitos dos quais sem qualquer definição programática ou ideológica – aumentaram-se, conseqüentemente, as dificuldades na interlocução entre governo e Congresso, e por óbvio, os custos para formação e manutenção das coalizões. Não por acaso, como consequência desse processo de deterioração política verificou-se o processo de conversão do presidencialismo de coalizão em presidencialismo de cooptação.

As disfuncionalidades do arranjo institucional do presidencialismo de coalizão manifestaram-se, também, no âmbito do Poder Judiciário, a partir do excessivo aumento na judicialização dos conflitos de natureza política, diante da ineficiência dos Poderes Executivo e Legislativo em desempenharem suas funções e efetivamente solucionarem os conflitos de natureza política.

Nesse sentido, a excessiva judicialização da política desdobra-se em duas vertentes bastante problemáticas – efetivas disfuncionalidades do poder Judiciário no presidencialismo de coalizão, quais sejam: o ativismo judicial e a politização do Judiciário.

O ativismo judicial, como demonstrado, apesar de um fenômeno que não é exclusivamente brasileiro e motivado por uma série de outros fatores, guarda relação de

causa e consequência com esse arranjo institucional pós-1988, a partir do qual o Judiciário – do STF às instâncias inferiores – toma para si as competências e atribuições que seriam inerentes aos demais Poderes. Além disso, a atuação excessivamente ativa do Judiciário e a exacerbação de suas competências tendem a transformar os magistrados em atores políticos, colocando em risco sua imparcialidade e independência, tornando o Poder Judiciário mais vulnerável às críticas e às pressões da opinião pública, e com alto potencial para comprometer o desempenho institucional do próprio Poder Judiciário.

Na análise das conclusões desta pesquisa ainda merecem destaque os riscos inerentes ao presidencialismo de coalizão, largamente vivenciados nas últimas três décadas.

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, não se pode descartar que o atual arranjo político não foi capaz de enfrentar os riscos desse sistema de governo.

Referimo-nos aos três tipos de riscos – de diferentes gradações – potenciais quando há crises entre o Presidente e suas coalizões: a paralisia decisória, as pautas bomba e as crises disruptivas.

Entendendo as pautas bomba e as crises de paralisia decisória como de menor potencial, não se pode dizer o mesmo das crises disruptivas. Nesse sentido, não há como negar o impacto institucional e as disfuncionalidades graves desse sistema de governo, verificados, por exemplo, nas sucessivas crises disruptivas que interromperam o mandato de dois dos quatro Presidentes eleitos no período entre 1988 e 2018, por meio de processos de impeachment.

Para além da análise concreta dos processos de impeachment e as singularidades de cada uma das crises políticas vivenciadas pela Nova República, é preciso aqui recolocar o entendimento de que as crises disruptivas que levaram a interrupção de mandatos presidenciais após 1988 são efeitos colaterais que também indicam as disfuncionalidades e as deficiências institucionais do sistema de governo brasileiro forjado a partir da Constituição de 1988.

É preciso reconhecer, portanto, que essa a dependência de coalizões majoritárias no presidencialismo de coalizão, como condição para a própria sobrevivência

do governo e continuidade do mandato presidencial é uma das – senão a mais grave – disfuncionalidades do arranjo institucional brasileiro, além de que contamina e compromete o próprio desempenho dos Poderes Executivo e Legislativo.

Por todo o exposto, entendemos que a fragmentação partidária exacerbada, o baixo desempenho do Legislativo, a hipertrofia do Executivo, o ativismo judicial desmensurado e a politização do Judiciário, o presidencialismo de cooptação e as sucessivas crises disruptivas por meio do instituto do impeachment como recurso para solução dos impasses do sistema e substituição de presidentes minoritários, são algumas das disfuncionalidades do arranjo institucional brasileiro que comprometem o desempenho dos Poderes e contaminam a vitalidade do presidencialismo brasileiro.

Enfrentamos ainda, nesta pesquisa, o desafio de pensar o futuro do sistema de governo brasileiro.

Nesse sentido, a partir da concepção de que o sistema presidencialista – que perdura há mais de 130 anos, poderia ser mantido, listamos uma série de proposições medidas legislativas e institucionais com a intenção de restaurar nosso arranjo político, assegurando o funcionamento e a credibilidade das nossas instituições, a qualidade da democracia brasileira e a preservação do interesse público nacional, dentro de um contexto amplo de reforma política.

Entre as diversas propostas sugeridas, destacamos as mudanças no sistema eleitoral e partidário, tais como: a) adoção do voto distrital ou distrital misto para eleições legislativas; b) maior redução e controle dos custos de campanha; c) efetivo controle pela justiça eleitoral dos mandatos dos dirigentes partidários; d) maiores garantias de acesso às condições igualitárias para aqueles que desejem disputar cargos eletivos; e) estabelecimento de desincentivos para a criação de novos partidos; f) aumento da rigidez nas regras de fidelidade partidária para detentores de mandatos no Executivo e no Legislativo; g) retomar a verticalização das coligações; e h) revogar a previsão de janelas partidárias periódicas.

Além disso, propusemos mudanças relativas aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário: a) redistribuição de competências entre os entes federativos para descentralizar as atribuições da União; b) desconcentração de competências do Presidente da República; c) aprimorar os mecanismos de controle prévio e a posteriori, do Congresso

Nacional, para controlar e fiscalizar as ações governamentais; d) disciplinar a questão das medidas provisórias, ampliando a possibilidade do Congresso Nacional intervir no seu processo de tramitação; e) regulamentação dos grupos de pressão e do lobby no Brasil; f) corrigir as distorções na representatividade proporcional das populações dos Estados na Câmara dos Deputados; g) revogação da emenda da reeleição; h) aumento do mandato presidencial de quatro para cinco anos; i) aposentadoria compulsória a ex-presidentes; j) implementação do recall no Brasil; k) a adoção de novos procedimentos para a nomeação dos cargos, conferindo, por exemplo, ao Congresso Nacional a prerrogativa para sabatar todos os Ministros de Estados e emitir parecer antes de sua nomeação pelo Presidente da República; l) adoção de processos de seletivos públicos, com a possibilidade de indicação de nomes e instalação de “comitês de busca”, como forma de avaliar currículos e preparar listas tríplices para a escolha do Presidente da República; m) transformar o STF em efetivo Tribunal Constitucional, com diminuição de suas competências, mandatos fixos e aprimoramento do processo de investidura dos Ministros.

Discutiu-se ainda, eventual substituição do sistema de governo presidencialista no Brasil, com propostas para adoção do parlamentarismo ou de regimes mistos, como o semipresidencialismo.

Nesse sentido, para diminuir quaisquer riscos jurídicos e ampliar a legitimidade democrática de eventual mudança, defendemos que qualquer discussão a respeito da substituição do sistema de governo seja encaminhada e votada no âmbito do Congresso Nacional, por meio do processo legislativo próprio para as emendas à Constituição, e posteriormente seja submetida à consulta da população por meio de referendo.

Em relação ao parlamentarismo, destacamos que se trata de sistema de governo que consolida um arranjo institucional de efetiva interdependência entre o governo e o Parlamento, na qual só há formação e continuidade do governo com respaldo político e apoio parlamentar dos partidos. Entretanto, a substituição do sistema de governo com perda do protagonismo político da tradicional função do Presidente da República sem um regime de transição e sem mudanças socioculturais que possibilitem tamanha ruptura, poderia gerar distorções funcionais e dificultar a adaptação e consolidação do parlamentarismo no Brasil.

Por sua vez, os regimes mistos ou intermediários, como aqueles adotados na França e em Portugal, poderiam ser capazes de oferecer uma alternativa para a superação do presidencialismo de coalizão brasileiro sem maiores riscos políticos e institucionais, e sem tantos obstáculos sociológicos e culturais.

Além de tais ponderações, como demonstrado anteriormente, a substituição do sistema de governo sem modificações estruturais no sistema eleitoral e partidário seria inócua e faria com que enxertássemos em um eventual sistema parlamentarista ou semipresidencialista os mesmos vícios e os mesmos problemas estruturais que diagnosticamos no presidencialismo de coalizão que caracteriza o atual arranjo institucional brasileiro.

Não pretendemos aqui encerrar as discussões e dar uma resposta definitiva para essa questão. Trata-se de um rico e necessário debate quanto aos desafios, a conjuntura e o futuro do sistema de governo brasileiro, ao qual este trabalho pretende ser um colaborador adicional. Ainda que não se pretenda substituir o sistema de governo ou implementar uma profunda revisão constitucional a respeito do nosso sistema político, entendemos como fundamental que esse debate seja levado adiante pelos pesquisadores nas Universidades, pela opinião pública e pelo Parlamento, para que possamos efetivamente, enfrentar as deficiências do nosso modelo atual e implementar as mudanças pelas quais o país necessita passar.

LISTA DE QUADROS

Quadro 01 - Número de proposições convertidas em norma jurídica, distribuídas por período presidencial e por autoria;

Quadro 02 - Porcentagem das proposições convertidas em norma jurídica, distribuídas por período presidencial e por autoria;

Quadro 03 - Medidas Provisórias por período presidencial;

Quadro 04 - Média de Medidas Provisórias por período presidencial;

Quadro 05 - Número de vetos presidenciais por ano e período presidencial;

Quadro 06 - Número de vetos presidenciais mantidos e rejeitados, por ano e período presidencial;

Quadro 07 - Situação do julgamento das contas presidenciais pelo Congresso Nacional;

Quadro 08 - Número de CPIs por período presidencial;

Quadro 09 - Número de denúncias/pedidos de impeachment por período presidencial;

Quadro 10 - Número de Ministérios por período presidencial;

Quadro 11 - Evolução da composição das bancadas na Câmara dos Deputados;

Quadro 12 - Evolução da composição das bancadas no Senado Federal;

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. Rio de Janeiro: Revista de Ciências Sociais, vol. 31, n. 1, 1988.

_____. Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro. 1ª ed., 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.

_____. José Levi Mello do. O Poder legislativo na democracia contemporânea: a função de controle político dos parlamentos na democracia contemporânea. Brasília: Revista de Informação Legislativa, v. 42, n. 168, out./dez. 2005.

BACKES, Ana Luiza; AZEVEDO, Débora Bithiah de; ARAÚJO, José Cordeiro de (org.). Audiências públicas na Assembleia Nacional Constituinte: a sociedade na tribuna. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009.

BANDEIRA, Regina Maria Proba. Sistemas de Governo no Brasil, na França e nos Estados Unidos da América. Brasília: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2015. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/a-camara/documentos-e-pesquisa/estudos-e-notas-tecnicas/areas-da-conle/tema6/estudo-sistemas-de-governo-br-fr-e-eua>. Acesso em 15 de dez. 2017.

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

CAGGIANO, Mônica Herman. A emergência do Poder Judiciário como contraponto ao bloco monocolor Legislativo/Executivo: o exame do quadro brasileiro, tendo por base a reforma política realizada – quase por inteiro – pelos tribunais superiores. in MORAES, Alexandre de (coord.). Os 20 anos da Constituição da República Federativa do Brasil. São Paulo: Atlas, 2009.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital. Os poderes do presidente da república. Coimbra: Coimbra Editora, 1991.

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

CASSEB, Paulo Adib. Fundamentos da forma de designação dos Ministros do Supremo Tribunal Federal. in ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de; AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do; LEAL, Roger Stiefelmann; HORBACH, Carlos Bastide (coord.). Direito Constitucional, estado de Direito e Democracia: homenagem ao prof. Manoel Gonçalves Ferreira Filho. São Paulo: Quartir Latin, 2011.

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

_____. Sociedade, Estado e Direito: caminhada brasileira rumo ao século XXI. In: MOTA, Carlos Guilherme (org.). Viagem Incompleta: a grande transação. 2. ed. São Paulo: SENAC, 2000.

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.

FARIA, José Eduardo. Direito e globalização econômica: implicações e perspectivas. 1ª ed., São Paulo: Malheiros, 2010.

_____. Presidencialismo de coalizão: as alternativas de arbitragem para a paralisia decisória. São Paulo, Revista do Advogado, ano XXXVII, n. 135, out. 2017.

FAUSTO, Boris. A revolução de 1930. in: MOTA, Carlos Guilherme (org.). Brasil em Perspectiva. 19ª ed., São Paulo: Ed. Bertrand Brasil, 1990.

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

_____. Aspectos do direito constitucional contemporâneo. 3ª ed., São Paulo: Saraiva, 2011.

_____. Manoel Gonçalves. Curso de Direito Constitucional. 34.ed., São Paulo: Saraiva, 2008.

_____. Do processo legislativo. São Paulo: Saraiva, 2012.

_____. O desequilíbrio entre os Poderes. in MARTINS, Ives Gandra da Silvia (org.). Princípios constitucionais relevantes. Porto Alegre: Magister, 2012.

FERREIRA, Waldemar Martins. História do direito constitucional brasileiro. São Paulo: Max Limonad, 1954.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. Bases institucionais do Presidencialismo de Coalizão. Lua Nova, São Paulo, nº 44, 1998.

_____. Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. in MELO, Carlos Ranulfo; SÁEZ, Manuel Alcántara (org.). A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

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

FRANCISCO, José Carlos. Comentário ao artigo 84, caput. in: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo; STRECK, Lenio L. (Coords.). Comentários à Constituição do Brasil. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo; PILA, Raul. III - Parlamentarismo e presidencialismo no Brasil. in: Presidencialismo ou parlamentarismo? / Afonso Arinos de Mello Franco e Raul Pila. Brasília: Senado Federal – Conselho Editorial, 1999.

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

HILL, David; NYLEN, William R. Política y Gobierno en los Estados Unidos de América. in BUCK, Macus; CUETO, Carlos de. Manual de sistemas políticos, Granada: COMARES, 2007.

JÚNIOR, Loureiro. Parlamentarismo e Presidencialismo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1962.

LEAL, Roger Stiefelmann. Pluralismo, políticas públicas e a Constituição de 1988: considerações sobre a práxis constitucional brasileira 20 anos depois. in MORAES, Alexandre de. (coord.), Os 20 anos da Constituição da República Federativa do Brasil. São Paulo: Atlas, 2009.

LEAL, Victor Nunes. Coronelismo, enxada e voto. 7ª ed., São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LIMONGI, Fernando Papaterra. “O Federalista” – remédios republicanos para males republicanos. in WEFFORT, Francisco C. Os clássicos da política., 13ª ed., São Paulo: Ática, 2001, v. 1.

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.

MENDES, Marcos; DIAS, Fernando Álvares Correia. A PEC do Orçamento Impositivo. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, maio/2014. Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 23 de janeiro de 2019.

MOISÉS, José Álvaro. Cultura política, instituições e democracia: lições da experiência brasileira. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 23, nº 66, fev. 2008.

_____. O desempenho do Congresso Nacional no Presidencialismo de Coalizão. in _____ (org.). O papel do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2011.

MORAES, Alexandre de. A evolução da atuação do Presidente da República no processo legislativo brasileiro nesses 20 anos de Constituição. in _____ (coord.). Os 20 anos da Constituição da República Federativa do Brasil, São Paulo: Atlas, 2009.

_____. Direito Constitucional. 28ª ed., São Paulo: Atlas, 2012.

_____. Jurisdição constitucional e tribunais constitucionais: garantia suprema da Constituição. 2ª ed., São Paulo: Atlas, 2003.

_____. Presidencialismo. São Paulo: Atlas, 2004.

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.

RAMOS, Dircêo Torrecillas. Poder Executivo. in MARTINS, Ives Gandra da Silva (org.). Princípios constitucionais relevantes. Porto Alegre: Magister, 2012.

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.

_____. Ativismo judicial: parâmetros dogmáticos. 2ª ed., São Paulo: Saraiva, 2015.

_____. O delineamento do estatuto dos partidos políticos na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, Revista de direito administrativo, São Paulo: Atlas, vol. 248, maio/agosto de 2008.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. Teoria do Estado: do Estado de Direito ao Estado Democrático de Direito. Barueri: Manole, 2013.

RIBEIRO JÚNIOR, José. O Brasil Monárquico em face das Repúblicas Americanas. in: MOTA, Carlos Guilherme (org.). Brasil em Perspectiva. 19ª ed., Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1990.

SANTOS, Fabiano. O poder legislativo no presidencialismo de coalizão. Belo Horizonte: UFMG, Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

_____. Patronagem e poder de agenda na política brasileira, Dados, v. 40, n. 3, Rio de Janeiro, 1997. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000300007&lng=pt&tlng=pt. Acesso em: 27 de jan. 2018.

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

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.

SOLA, Lourdes. O golpe de 1937 e o Estado Novo. in: MOTA, Carlos Guilherme (org.). Brasil em Perspectiva. 19ª ed. São Paulo: Ed. Bertrand Brasil, 1990.

TAMER, Sérgio Victor. Fundamentos do Estado democrático e a hipertrofia do executivo no Brasil. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

TAVARES, Marcelo Leonardo. Semipresidencialismo francês: a relação entre o “rei” e o “pequeno príncipe”. Revista de Informação Legislativa: RIL, v. 55, n. 217, jan./ mar. 2018.

TOCQUEVILLE, Alexis de. A democracia na América. 2ª ed., São Paulo: Ed. da Universidade de São Paulo, 1987.

TOJAL, Sebastião Botto de Barro. Teoria Geral do Estado: elementos de uma nova ciência social. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

VASSELAI, Fabricio. Nomeações ministeriais e importância partidária na democracia de 1946-64: análises comparativas. in MOISÉS, José Álvaro (org.). O papel do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2011.

VITAL MOREIRA. “Constituição e democracia na experiência portuguesa”. in MAUÉS, Antônio G. (org.). Constituição e Democracia. São Paulo: Max Limonad, 2001.