



FLÁVIO CUNHA SOUZA

**PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO: CONCEITO HISTÓRICO E OS EFEITOS
SOBRE O SISTEMA DE GOVERNO NO BRASIL ATUAL**

Lavras – MG
2022

FLÁVIO CUNHA SOUZA

**PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO: CONCEITO HISTÓRICO E OS EFEITOS
SOBRE O SISTEMA DE GOVERNO NO BRASIL ATUAL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Curso de Administração Pública, para a aprovação da disciplina TCC e, por conseguinte, para a obtenção do título de Bacharel.

Prof. Dr. Carlos Eduardo Stefaniak Aveline
Orientador

Lavras – MG
2022

FLÁVIO CUNHA SOUZA

**PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO: CONCEITO HISTÓRICO E OS EFEITOS
SOBRE O SISTEMA DE GOVERNO NO BRASIL ATUAL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Curso de Administração Pública, para aprovação da disciplina TCC, por conseguinte, para a obtenção do título de Bacharel.

Prof. Dr. Carlos Eduardo Stefaniak Aveline
Orientador

APROVADO EM ____/____/____

Lavras – MG
2022

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, por me iluminar, me acompanhar e proteger durante toda a caminhada, por ter me proporcionado saúde e dado forças para chegar até aqui.

Sou grato à minha família pelo apoio que sempre me deram durante toda a minha vida, por entenderem os momentos de dificuldade, ansiedade e às vezes ausência.

Deixo um agradecimento especial à UFLA, pela estrutura oferecida, aos meus professores da Administração Pública pelo elevado nível de conhecimento repassado, em especial ao meu orientador, pelo apoio e dedicação do seu escasso tempo ao meu projeto de pesquisa.

E à todos que colaboraram direta ou indiretamente com meu trabalho de pesquisa e pelo resultado obtido até aqui.

RESUMO

A forma como um Estado é estruturado é definida através do próprio modelo de governo vigente no país. No caso do Brasil, adota-se o sistema de governo presidencialista, o qual, de sua decorrência, surgiu o fenômeno cunhado por Sérgio Abranches, o “presidencialismo de coalizão”. Tal fenômeno é intrinsecamente ligado ao modelo de separação dos poderes, em que todos os três (Executivo, Legislativo e Judiciário) se policiam e são dependentes entre si como forma de bom funcionamento da máquina estatal. Não obstante, o presidencialismo de coalizão emerge a partir do momento em que o presidente eleito, em sua grande maioria, elege uma base de apoio no Congresso para viabilizar suas próprias condições de governabilidade. A partir disso, o presente trabalho se compromete com a construção sobre o modelo de governo presidencialista, para que se possa compreender a atuação do Presidente da República. Em seguida, também, busca alcançar e compreender a presença do fenômeno do presidencialismo de coalizão no sistema de governo brasileiro, para que, portanto, seja analisado em recorte a sua (in)aplicação no governo atual, de Jair Bolsonaro. Para tal, será realizada intenção de busca de materiais bibliográficos, de cunho científico, para que em seguida sejam realizadas leituras críticas e por fim construir o raciocínio da forma de atuação do governo atual, em consonância com o presidencialismo de coalizão.

Palavras-chave: Administração Pública; presidencialismo de coalizão; Jair Bolsonaro; sistema de governo; separação dos poderes.

ABSTRACT

The way in which a State is structured is defined through the very model of government in force in the country. In the case of Brazil, the presidential system of government is adopted, which, as a result, gave rise to the phenomenon coined by Sérgio Abranches, the “coalition presidentialism”. This phenomenon is intrinsically linked to the model of separation of powers, in which all three (Executive, Legislative and Judiciary) police each other and are dependent on each other as a form of proper functioning of the state machine. Nevertheless, coalition presidentialism emerges from the moment when the president-elect, for the most part, elects a base of support in Congress to make his own conditions of governability viable. From this, the present work is committed to the construction on the presidential government model, so that one can understand the role of the President of the Republic. Then, it also seeks to reach and understand the presence of the phenomenon of coalition presidentialism in the Brazilian government system, so that, therefore, its (in)application in the current government of Jair Bolsonaro can be analyzed. To this end, there will be an intention to search for bibliographic materials, of a scientific nature, so that critical readings are carried out and, finally, the reasoning of the current government's way of acting, in line with the coalition presidentialism.

Keywords: Public Administration; coalition presidentialism; Jair Bolsonaro; Government system; separation of powers.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	8
2. SISTEMAS DE GOVERNO	10
3. SEPARAÇÃO DOS PODERES	12
3.1 Mecanismo de Freios e Contrapesos.....	13
3.2 Poder Legislativo	15
3.3 Poder Executivo.....	17
4. PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO.....	17
4.1 Histórico e contexto de surgimento.....	19
4.2 Dinâmica	20
5. (IN)APLICABILIDADE DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO NO ATUAL GOVERNO COMO ESTRATÉGIA POLÍTICA	23
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	27
7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	30

1. INTRODUÇÃO

Como é sabido, a estrutura de um Estado pode ser definida através do sistema governamental o qual é adotado, de modo que, na atualidade e realidade global, os modelos mais populares são o parlamentarismo e o presidencialismo. No primeiro modelo, as figuras entre chefe de governo e chefe de Estado se diferem, ao passo em que no segundo modelo uma única pessoa exerce ambos os cargos.

No Brasil, o sistema de governo adotado é o presidencialismo, o qual detém de notável característica, qual seja, a separação de poderes. Nesse sentido, a separação de poderes surge como objetivo de alhear e evitar a concentração de poderes e, conseqüentemente, possíveis arbitrariedades, de modo que os poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), exerçam suas funções de forma congruente e autônoma. Ademais, destaca-se que, nenhum dos poderes mencionados cumpre de forma isolada e absoluta suas funções, o que, por si só, comprometeria o próprio equilíbrio político, de sorte que, para sanar esse possível problema, emergiram instrumentos, como é o caso do sistema de freios e contrapesos (FERREIRA FILHO, 2012).

Além do sistema de governo e separação de poderes, é importante destacar que a política brasileira também é composta, em seu plano macropolítico, de diferenças, onde é clara a existência de distintos atores políticos com diferentes perfis, ligados a regiões distintas, cada qual com seu nível de desenvolvimento e pluralidades, vindo a impedir a uniformização de uma única ideologia política (VICTOR, 2015).

A partir dessa realidade da própria política brasileira é que surgiu o termo “presidencialismo de coalizão”, cunhado por Sérgio Abranches no ano de 1988 na obra “Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro”, podendo ser conceituado de forma que, o presidente eleito, na esmagadora maioria, engendra base de apoio por todo o Congresso, vindo a possibilitar, portanto, melhores condições no momento de governar.

Para além da pluralidade política, outro fator de extrema relevância no surgimento do presidencialismo de coalizão, trata-se da fragmentação partidária. Sobre isso, destaca Tavares (2020) que o Brasil conta com o parlamento mais fragmentado de todo o mundo, tendo o número total de dezesseis partidos legislativos na 56ª legislatura em 2019. Dessa maneira, destaca-se que, se de um lado as coalizões podem ajudar nos freios e contrapesos entre os poderes, por outro, elas também criam ambientes altamente fragmentados, o que por si só faz gerar problemas na condução do processo legislativo.

Para melhor compreender o fenômeno, é necessário relembrar que, no atual governo, o presidente Jair Bolsonaro em sua campanha de candidatura política, buscou abolir as negociações sob a negativa da atuação de um presidencialismo de coalizão, como forma de

“rechaçar” a velha política, ignorando o fato de que o fenômeno é decorrente do próprio sistema político brasileiro e sua fragmentação (COUTO, 2020).

Observado o tema, destaca-se que o problema do mesmo gira em torno do fenômeno do presidencialismo de coalizão e a forma em como ele é capaz de impactar um governo presidencial, seja ele abraçado ou repugnado por qualquer presidente brasileiro que seja. E, para melhor compreender a existência do fenômeno, é fundamental analisar o atual governo de Jair Bolsonaro, sob o prisma da (in)existência de negociações com parlamentares, bem como sendo ressaltadas as consequências e impacto no governo sobre a negação do presidencialismo de coalizão.

Sob todo exposto, o presente trabalho tem como objetivo geral responder à problemática da atuação do do presidencialismo de coalizão e como o mesmo pode impactar um governo, tendo como destaque as consequências e impactos para um sistema presidencial. Partindo disso, questiona-se: quais os impactos da (in)aplicabilidade do presidencialismo de coalizão, considerando as prováveis políticas de negação ao fenômeno?

A importância da discussão do presente tema e problema, surge a partir do ponto em que, atualmente, tem-se um Congresso hiperfragmentado, onde a coalizão de governo de minoria e um presidente cada vez mais distante de parte do parlamentarismo, é fruto de uma ruptura eleitoral ocorrida com a eleição do atual presidente. Ainda, é necessário destacar que a compreensão do cenário político brasileiro, principalmente na atualidade, traz desafios sumariamente importantes, ante a grave crise econômica a qual se encontra o Brasil, em razão não somente aos reiterados escândalos de corrupção, mas também do cenário pós pandêmico. Destarte, a importância do presente trabalho também pode ser evidenciada pelo contexto inseguro no cenário político, visto que a grande maioria da população não detém de grandes conhecimentos para a compreensão e racionalização do poder estatal e de todos os envolvidos.

A partir disso, os elementos conceituais e históricos sobre os modelos políticos não de ser analisados, buscando a compreensão do fenômeno como um todo, inserido no próprio sistema de governo vigente, bem como sua aplicabilidade e consequência no governo atual. Para tanto, primordialmente, será realizado levantamento bibliográfico baseando-se em leitura crítica, seletiva e reflexiva sobre materiais científicos a respeito do próprio fenômeno, como artigos e dissertações, bem como a própria análise e interpretação das normas vigentes na Constituição Federal de 1988, as quais respaldam o modelo atual de constitucionalismo e sistema governamental.

2. SISTEMAS DE GOVERNO

Os sistemas governamentais são considerados, para a maioria dos autores, como a forma de classificação de um sistema político de um Estado. Assim, os sistemas de governo são conceituados como técnicas que gerem as relações entre os poderes Executivo e Legislativo nas funções governamentais (HOLTHER, 2009).

Dessa forma, um sistema de governo diz respeito à forma em que o poder político é exercido dentro de um país, isto é, como os poderes Executivo e Legislativo exercem suas funções. Além disso, os sistemas de governo possuem por critério a separação de poderes, se assim o quiser, de forma que sua origem não se encontra vinculada à uma independência entre os poderes (FERREIRA FILHO, 2012).

No Brasil, já foram adotados dois tipos de sistemas de governo, sendo esses o parlamentarista e o presidencialista, os quais não de serem vistos com mais detalhe adiante.

O sistema parlamentarista, o primeiro a ser analisado, surgiu da monarquia criada pela revolução de 1688, ao passo em que, naquela época, haviam tribunais independentes, de modo que o rei se reservava à administração, defesa e política, de forma que o parlamento legislava e tributava. Ainda, destaca-se que os monarcas, desde então, optavam por seus ministros na corrente de peso, em que a separação de poderes exigia maior e melhor cooperação entre o parlamento e o monarca (FERREIRA FILHO, 2012).

Além disso, necessário destacar que somente os fatos acima expostos não eram o bastante para se efetivar um governo parlamentar, faltando a figura do primeiro ministro – figura a qual detém de tamanha influência a ponto de demitir os próprios monarcas. Dessa forma, esse cargo emergiu do desinteresse do monarca em comparecer às reuniões com os ministros, sendo este sempre substituído por um auxiliar, o qual logo mais ficou conhecido como primeiro ministro (BASTOS, 2004).

Ainda como leciona Bastos (2004), o sistema parlamentarista tem como principal função a necessidade de manter o governo em estado de subordinação ao parlamento. No entanto, Ferreira Filho (2012) destaca que o parlamentarismo é sensível aos sistemas de partidos, haja vista que este só prospera em lugares onde há um sistema bipartidário, de modo que seja possível em que um deles sempre tenha a maioria absoluta do parlamento.

Conforme estabelece Carvalho, alguns elementos podem ser percebidos dentro dessa forma de sistema, tais como:

I) distinção entre Chefe de Estado e Chefe de Governo. O Chefe de Estado exerce funções de representação do Estado, não lhe cabendo participar das decisões políticas. É por isso mesmo politicamente irresponsável. Sua

figura é fundamental para a estabilidade e a unidade do Estado, especialmente em períodos de crise, em que se torna necessária a indicação de um Primeiro Ministro, submetendo-o à aprovação do Parlamento. O Chefe de governo exerce o Poder executivo. Cabe-lhe estabelecer a orientação política geral. Apontado pelo Chefe do Estado, somente assume a chefia de governo depois de obter a aprovação do Parlamento;

II) Responsabilidade política do Chefe de governo. O chefe de governo é politicamente responsável. Não tendo mandato determinado, permanece no cargo enquanto detiver confiança do Parlamento. Os meios de que se utiliza o Parlamento para demissão do Chefe de governo, do Conselho de Ministros ou do Gabinete, são a moção de censura, voto de desconfiança, ou a perda da maioria parlamentar;

III) Possibilidade de dissolução do Parlamento. O chefe de Estado dispõe do direito de dissolução do Parlamento, ou pelo menos da Câmara eletiva, tratando-se de sistema bicameral. Com isso, o Chefe de Estado refreia os excessos do controle parlamentar exercido sobre o governo, ao submeter a eleições gerais a decisão sobre eventual conflito entre os Poderes Executivos e Legislativos. O direito de dissolução do parlamento pelo chefe de estado é a chave de todo o sistema parlamentar, pois é nele que a responsabilidade política do governo perante o Parlamento encontra correspondência;

IV) Colaboração entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo. Essa característica é evidenciada pela circunstância de que, se por um lado, o Chefe de governo, para se manter no cargo, depende da confiança do Parlamento, por outro lado, o Parlamento, ou pelo menos a Câmara eletiva, pode ser dissolvida pelo Chefe do Estado, que convoca eleição. (2004, p. 147-148)

Como é sabido, o parlamentarismo em muito se distingue do sistema de presidencialismo, visto que neste o Presidente da República exerce ambas as funções, isto é, de Chefe de Governo e de Chefe de Estado, de forma que cada um destes detém de prerrogativas de função, com um papel pré definido dentro do governo.

Maluf (2003) destaca que, no Brasil, o parlamentarismo teve raros momentos, tendo sido a primeira no segundo Império – onde houve decreto para a criação do cargo de presidente do conselho de ministro – e a outras após a renúncia à presidência por Jânio Quadros. Neste segundo momento, no ano de 1961, o parlamentarismo ressurgiu como solução política na intenção de moderar uma crise institucional causada pela tomada de poder por João Goulart, tendo fim esse período tão somente em 1963, através de um referendo que elegeu o presidencialismo como sistema de governo (SOARES, 2004).

Em alusão ao sistema presidencialista, ressalta-se que esse nasceu nos Estados Unidos, através da Convenção de Filadélfia, onde se consolidou a Constituição de 1787 (até hoje vigente). De acordo com Maluf (2003, p. 243), a adoção foi uma “solução de cunho prático,

uma experiência coroada de êxito que se comunicou às três Américas, sendo adotado em todas as Repúblicas deste Continente”.

Como lecionado por Bastos (2004), a Convenção de Filadélfia, ao estabelecer a Constituição de 1787 vigente, fez com que o Executivo fosse independente do poder Legislativo, escapando do parlamentarismo, haja vista que, naquele momento, os Estados temiam a volta da Monarquia.

Assim, o presidencialismo é o sistema de governo adotado pelo Brasil desde o ano de 1963, possuindo como característica a predominância da figura do presidente, sendo este eleito pelo povo através do voto e exercendo simultaneamente cargos de Chefe de Governo e Chefe de Estado, como anteriormente mencionado (MALUF, 2003). Em consequência, o presidente exerce de forma autônoma suas funções, de modo que é assessorado pelos seus ministros – escolhidos por ele mesmo – em que poderão, ou não, serem membros do parlamento.

Para Carvalho (2004), no sistema presidencialista existem particularidades, tais como a eleição do presidente por tempo determinado e a própria chefia do Poder Executivo ser unipessoal, sendo que ele é o único responsável por determinar as diretrizes do governo.

Aos que defendem, o sistema presidencialista é defendido sob o argumento de que as decisões são tomadas mais velozmente e postas, em seguida, em prática, proporcionando à sociedade um Estado melhor e mais eficiente. Em contrapartida, à oposição ao presente sistema, tem nas suas razões que, na realidade, o presidencialismo é uma espécie de ditadura com tempo determinado, isto é, o presidente depois de eleito, poderá agir da maneira como lhe convier, podendo, inclusive, agir contra a própria vontade do povo e do Congresso (DALLARI, 2013).

Ademais, Ferreira Filho (2009) destaca que a separação dos poderes é um importante elemento no sistema presidencialista, visto que as três funções do Estado são atribuídas a órgãos independentes, os quais exercem em situação de exclusividade relativa, o que será melhor abordado adiante.

3. SEPARAÇÃO DOS PODERES

Criada por Charles Montesquieu (1662), a teoria da separação dos poderes possui duas bases fundamentais, quais sejam: majoração do Estado, haja vista que, na separação, cada órgão exerce sua função com maior agilidade e qualidade; e tutela da liberdade individual, a qual evita a concentração do poder estatal, extinguindo-se, portanto, a tirania.

Para Bastos:

O traço importante da teoria elaborada por Montesquieu, não foi o identificar essas três funções, pois elas já haviam sido abordadas por Aristóteles, mas o

de demonstrar que tal divisão possibilitaria maior controle do poder que se encontra nas mãos do Estado. A ideia de um sistema de “freios e contrapesos” em que cada órgão exerça as suas competências e também controle o outro é que garantiu o sucesso da teoria de Montesquieu. (2001, p. 166)

Para Rocha (2015), o mencionado instituto gera a indagação se o poder do Estado seria desmembrado, todavia, o que acontece é repartição das funções estatais, de forma que o poder do Estado permanece uno e indivisível.

Importante frisar também que, a separação de poderes pode ser caracterizada a partir da distinção das funções estatais, com a seguinte simples forma: o legislativo legisla, o judiciário soluciona os conflitos e o executivo administra o Estado.

Além do mais, no Brasil, a separação de poderes encontra-se prevista no artigo 2º da Constituição Federal de 1988, dispondo de forma que são os poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, constituindo, ainda, como cláusula pétrea no artigo 60, §4º, inciso III do mesmo dispositivo legal.

Outro ponto a ser levado em consideração é o de que, além das funções típicas inerentes à sua própria natureza, cada poder também exercerá funções atípicas, isto é, atribuições que normalmente seriam dos demais poderes. Contudo, ressalta-se que o exercício de tais funções atípicas, não fere o princípio da separação dos poderes, de modo que não é possível a delegação de um órgão ao outro, sendo que essas funções atípicas encontram-se previstas na Constituição (LENZA, 2016).

3.1 Mecanismo de Freios e Contrapesos

Em segmento ao assunto recém tratado, destaca-se que, conforme observado, a separação dos poderes entre os órgãos, desde que seja de forma equilibrada, não permite que haja invasão aos limites impostos dentro de cada um deles, conforme texto constitucional. Além disso, essa separação de poderes não é realizada rigorosamente, estando ela condicionada em funções típicas e atípicas, as quais buscam o controle e fiscalização entre tais poderes, com base na independência harmônica entre os poderes (NOVELINO, 2014).

Nessa área, dividir e exercer funções estatais por meio de instituições políticas é uma forma de limitar a atuação de todos, pois todos no poder estão propensos à corrupção. Desta forma, o exercício organizado das funções do Estado e a supervisão mútua dos poderes permitem ao Estado perseguir, em primeiro lugar, os interesses públicos de forma equilibrada (MOTTA, 2013).

Como observado, Franco Sobrinho destaca que:

Cada poder, portanto, tem o seu mister específico, de ordem interna especial jurídica. Partilha soberania não apenas teoricamente. Não disputa, porque possui *self-government*. A separabilidade dos outros Poderes é uma simples questão de meios de ação (círculos), compreendendo a tríplice ordem constitucional. As três funções orgânicas, legislativa, executiva e judiciária, desempenham atividades saídas de regras jurídicas constitucionais, por onde se vê a diferenciação do poder estatal em legislativo, executivo e judiciário, caracteriza a rigidez de dogmas verdadeiros (reais) ligados à distribuição de poderes. (1999, p. 132)

Demais disso, Montesquieu (1962) leciona que o exercício das funções estatais por um único órgão pode fazer com que esse haja de forma tirânica, justificando, assim, a existência da separação dos poderes, visto que, mesmo o Estado sendo considerado moderado, há o risco de que não haja efetiva liberdade política, ressaltando que, mesmo para a atividade do poder, é necessário ser estabelecido determinado limite, diante da predisposição do homem em cometer excessos e abusos.

Como observado, vale destacar que Montesquieu defendia que, para eliminar o despotismo da época, no contexto da Revolução Francesa, era necessário estabelecer certa autonomia e limitações exercidas pelos poderes ativos e efetivos.

Dado isso, partindo desse pressuposto é que surge a teoria dos freios e contrapesos, com o intuito de combater o poder sem limites, de modo que um poder somente poderá ser controlado com outro poder. Assim, quando se tem determinado poder o qual exerce determinada função de forma autônoma, este poderá ser controlado por meio de outros poderes, de modo que possam ser evitados abusos e estabelecendo um equilíbrio entre eles, em que a ideia de contrapeso encontra previsão no fato de que, mesmo havendo funções diferentes, os poderes são independentes e harmônicos (BARBOSA; SARACHO, 2019, p. 1629).

O Sistema de Freios e Contrapesos consiste no controle do poder pelo próprio poder, sendo que cada Poder teria autonomia para exercer sua função, mas seria controlado pelos outros poderes. Isso serviria para evitar que houvesse abusos no exercício do poder por qualquer dos Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário). Desta forma, embora cada poder seja independente e autônomo, deve trabalhar em harmonia com os demais Poderes. (BARBOSA; SARACHO, 2019, p. 1630)

Nas palavras de Montesquieu (2000), cada estado tem três poderes: legislativo, o poder executivo sob as leis das nações e executivo sob a lei civil. Para os primeiros, príncipes ou magistrados fazem leis para um tempo ou para sempre, e corrigem ou revogam leis já feitas. Em segundo lugar, ele faz a paz ou a guerra, envia ou recebe embaixadas, estabelece a segurança

e impede invasões. Terceiro, ele pune crimes, ou brigas entre juízes. O último poder é aquele considerado capaz de exercer julgamento final e o outro simplesmente o poder executivo do Estado.

Notadamente, percebe-se que, como aduzido por Montesquieu, no sistema de separação dos poderes – vigente no Brasil –, o Estado divide-se em Legislativo, Executivo e Judiciário, de modo que o Legislativo tem a função típica de legislação e fiscalização; o Executivo de administração do Estado; e o Judiciário de julgamento e aplicação da lei. Dessa feita, ao ser aplicado o mecanismo de freios e contrapesos, é enaltecida a contenção de abusos que podem vir a ocorrer dentro de tais poderes (BARBOSA; SARACHO, 2019).

Além disso, como foi demonstrado, o poder exerce forte e profunda influência e controle social e, portanto, direciona o comportamento de um determinado grupo de pessoas. No entanto, esse poder muitas vezes está além da razão e é até regulado por lei, portanto, em regimes considerados democráticos, é fundamental que sejam mantidos aqueles que alternam entre o poder legislativo e o executivo. Portanto, é com essa intenção e fundamento que o princípio da separação dos poderes inspirou a democracia constitucional, que preconiza a liberdade fundamental e a proteção das pessoas sem arbitrariedades.

3.2 Poder Legislativo

Conforme exposto, o poder deve seguir atribuição própria, não havendo arbitrariedade de ninguém na separação dos poderes.

O poder legislativo é claramente um importante pilar da existência de um sistema copresidencial devido aos temas levantados no trabalho de discussão, que será analisado detalhadamente para compreender as motivações e características desse fenômeno na democracia brasileira.

Para John Locke (2005), o Poder Legislativo é visto como supremo, partindo do pressuposto que o ser humano ao ingressar na sociedade civil, busca proteção de propriedade, em que a função de legislação atende precipuamente a tal objetivo, como demonstra:

Esse poder legislativo não é somente o poder supremo da comunidade, mas sagrado e inalterável nas mãos da comunidade, e que a comunidade uma vez o colocou; nem pode qualquer édito de quem quer que seja, concebido por qualquer maneira ou apoiado por qualquer poder que seja, ter força e a obrigação da lei se não tiver sanção do legislativo escolhido e nomeado pelo público; porque sem isto a lei não teria o que é absolutamente necessário à sua natureza de lei; consentimento da sociedade sobre a qual ninguém terá o poder de fazer leis senão por seu próprio consentimento e pela autoridade dela recebida. Portanto, toda obediência, que pelos mais solenes vínculos qualquer

um poder ser obrigado a prestar, vem a dar finalmente neste supremo poder e rege-se pelas leis que promulga; nem qualquer juramento que seja a uma potência estrangeira ou qualquer membro da sociedade da obediência ao legislativo, quando agindo de quando agindo de acordo com a sua obrigação, ou forçá-lo a qualquer obediência contrária às leis assim promulgadas, ou mais além do que o permitem, sendo ridículo imaginar que alguém possa ser obrigado a obedecer finalmente a qualquer poder na sociedade que não seja supremo. (LOCKE, 2005. p.162)

Outrossim, o conceito de Poder Legislativo pode ser entendido a partir do sentido de que somente o mencionado poder tem autoridade para a criação de regras a serem cumpridas, não cabendo a quaisquer outros poderes a elaboração de tais leis (BARBOSA; SARACHO, 2019).

A maioria dos deveres gerais do Legislativo são funções legais e regulamentares, sem discriminação entre eles. De um lado, a Constituição Federal de 1988 dispõe sobre as regras do processo legislativo, isso dá ao Congresso Nacional o direito de elaborar regulamentos jurídicos, que, por outro lado, tem o dever de fiscalizar também, seja contabilidade, finanças, orçamento, operações e ativos, com base no artigo 70 da Constituição Federal (MORAES, 2017).

Ademais, as funções do Legislativo não podem ser consideradas apenas as de legislar e fiscalizar, mas tendo traços também de administração e julgamento, sendo essas consideradas funções atípicas. A administração pelo Legislativo pode ser percebida quando o mesmo coordena a forma como será operado o sistema da organização do setor interno, principalmente no tocante aos seus cargos, como promoção de servidores. Já o julgamento é percebido quando o Presidente da República responde por crimes de responsabilidade (MORAES, 2017).

Ponto fulcral sobre determinada função atípica do Legislativo, trata-se do processo de *impeachment*, o qual tem como base em seu pedido os fatos tipificados por lei o que é considerado crime de responsabilidade (BARROSO, 1998).

Previsto no artigo 85, da Constituição Federal de 1988, são crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal, bem como contra a existência da União, o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação, o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais, a segurança interna do País, a probidade na administração, a lei orçamentária, o cumprimento das leis e das decisões judiciais (BRASIL, 1988).

Como estabelecido por Luís Roberto Barroso (1998), a prévia autorização do órgão legislativo para a instauração de processo contra o Chefe do Executivo é exigida tanto nos casos de crime comum como nos de crime de responsabilidade. Concedida autorização, o julgamento

realizar-se-á perante o Poder Judiciário, na primeira hipótese, ou perante o próprio Poder Legislativo, na segunda. Consoante o modelo federal inscrito no parágrafo único do art. 52, transplantado para os Estados-membros, são duas as penas estabelecidas para os crimes de responsabilidade: a) perda do cargo; b) inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública.

Dessa maneira, como observado, o Poder Legislativo pode exercer funções típicas e atípicas, de modo que sua função não é tão somente concentrada em suas atribuições essenciais, mas também podendo vir a ter características de outros poderes em sua própria atuação, fazendo convaler o sistema de freios e contrapesos.

3.3 Poder Executivo

De acordo com os ensinamentos de Barbosa e Saracho (2019), o Poder Legislativo – na concepção de Locke – não deve ser considerado em situação permanente, de forma que o Poder Executivo, mesmo detendo de ações limitadas através de leis elaboradas pelo Legislativo, é necessário se estabelecer como um corpo permanente, em que as leis devem ser cumpridas e, eventualmente descumpridas, será-lhe-ão aplicadas punições.

Como anteriormente mencionado, o Poder Executivo traz consigo duas atribuições essenciais, oriundas do Chefe de Estado e do Chefe de Governo, adotada através do sistema presidencialista, de modo que o Presidente da República exerce ambas as funções (MORAES, 2017).

Além disso, os poderes executivos previstos nos artigos 76 a 91 da Constituição Federal são exercidos no nível federal com o auxílio dos ministros do governo. Obviamente, como se depreende dos artigos citados, a função formal do Poder Executivo é a de chefe do governo assim como os atos administrativos, desde que estejam de acordo com as leis já editadas pelo Poder Legislativo.

No entanto, o Poder Executivo, assim como o Poder Legislativo, poderá exercer determinadas funções atípicas, ocorrendo principalmente quando o Presidente da República adota medidas provisórias, com força de lei e/ou quando age de forma jurisdicional quando julga defesas e recursos administrativos. No entanto, todos os atos praticados pelo Estado decorrem de um único poder, indivisível e indelegável, em que tais atos adquirem diversas formas, a depender das funções exercidas por cada órgão (LENZA, 2019).

4. PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO

O termo “presidencialismo de coalizão” foi cunhado pelo cientista político Sérgio

Abranches, no ano de 1988, na intenção de retratar aquilo em que o próprio autor chamou de “dilema institucional”, tendo nascido, portanto, no ano de 1946, passando a ser reinventado e praticado desde o início do processo de constitucionalização, com a união entre o presidencialismo, o federalismo e a própria coalizão multipartidária (ABRANCHES, 2018).

Figueiredo e Limongi (1998) destacam que a própria Constituição Federal de 1988 trouxe alterações fundamentais na base institucional do sistema político brasileiro, contudo, tendo mantidas determinadas normas inseridas atualmente na Constituição de Constituições passadas, sobretudo a militar. A partir disso, ainda, o Brasil enfrenta um problema oriundo de suas próprias raízes, haja vista que sua herança evidentemente dita os rumos dos governos mais recentes, gerando falhas e instabilidades políticas.

Para Sérgio Abranches (2018),

O grande desafio de nossa democracia era, e continua a ser, sua institucionalização com legitimidade; as regras da política serem respeitadas por convicção, porque os cidadãos acreditam que são boas regras. Para que as regras sejam consideradas boas, é necessário que sejam eficazes, satisfaçam as expectativas dos cidadãos, gerando bons governos, boas práticas e dando respostas progressiva e real às necessidades materiais e culturais da sociedade. Uma tem a ver com a percepção da qualidade de nossa democracia, a outra tem a ver com a eficácia da democracia para gerar bem-estar e satisfação (2018, p. 11).

Partindo desse pressuposto, Sérgio Abranches (2018) ainda destaca que a crise do sistema político decorre não apenas do modelo brasileiro, mas também de alguns países ocidentais, onde a insatisfação é muito alta e cada vez mais pessoas da sociedade não são representadas por nenhum partido político ou governo porque não demonstraram interesse em alcançar para a população de forma ampla, ou melhor, atingir todos os níveis da sociedade.

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

encontrar o ponto de entendimento comum em cada matéria, Coisa de político. É o que requer a coalizão. (ABRANCHES, 2018, p.14)

Dada a instabilidade das transições democráticas, a adesão incerta ou condicional às novas regras por parte de diferentes grupos sociais e a ameaça aparente ou encoberta de restauração autoritária, o Brasil é sustentado por um vigoroso debate institucional no contexto da redemocratização em curso (BITTENCOURT, 2012).

Como foi mostrado, a emergência de um sistema presidencial no Brasil não foi sem motivação, mas foi condicionada por uma série de acontecimentos históricos que requerem uma análise mais aprofundada para consolidar a compreensão do fenômeno e traçar sua trajetória de influência hoje.

4.1 Histórico e contexto de surgimento

A República nasceu sem o povo e a oligarquia e, com a saída do Império, acabou se tornando um sistema presidencialista e, influenciado pela Revolução Americana, conseguiu se definir como um sistema federal de forma descentralizada, delegando poder às províncias. Depois disso, duas vezes submerso no autoritarismo e redemocratizado de forma melhor centralizada. Além disso, vale mencionar que a consolidação do federalismo como o fato mais duradouro do modelo político brasileiro criou as condições para a formação de grupos políticos que disputavam o controle das políticas do país, permitindo que esses grupos passassem a exercer importância, força e influência fundamentais com características nacionais (ABRANCHES, 2018).

O Brasil teve um modelo presidencialista, federal, proporcional e multipartidário em toda a república em 1946, apenas para ser restaurado na nova república. Assim, na constituição de 1946, os poderes foram redistribuídos, concentrando-se nas mãos da União os poderes mais decisivos à época, principalmente o Presidente da República, de modo que os governadores detinham grande parte do poder remanescente, com significativa influência sobre seus parlamentares federais, com consequente ampliação do Congresso Nacional (ABRANCHES, 2018).

Embora o poder oligárquico estivesse originalmente assentado na grande propriedade, no café, na pecuária e na cana-de-açúcar, a substância econômica do poder político das oligarquias foi se dissolvendo com a industrialização e as transformações econômicas e sociais. Para se adaptar à emergência de novos setores sociais, ligaram-se a segmentos do patriarcado industrial, comercial e bancário, tornando-se correias de transmissão de seus interesses. Para manter o poder local, lançaram mão de relações de clientela com seu eleitorado, intermediadas por cabos eleitorais. A atenção às demandas dessa rede dependia do acesso privilegiado aos recursos e cargos

públicos, municipais, estaduais e, principalmente, federais. (ABRANCHES, 2018, p.23)

Na sequência, superada a oligarquia durante a Primeira República, o sistema governamental brasileiro ingressou na Segunda República, iniciada no ano de 1946 com o presidente Eurico Gaspar Dutra, tendo este presidido o Brasil até 1951.

Essa segunda fase da república foi demarcada por diversos eventos dramáticos, onde um presidente se matou, na sequência dois de seus substitutos foram impedidos de reger o país, ao passo em que outro renunciou. Não obstante, a posse de um vice-presidente foi impedida por militares que, na sequência, implantaram um parlamentarismo de “afogadilha” no ano de 1961, de modo que no ano de 1963 restou estabelecido o presidencialismo, tendo terminado um ano depois com o advento do golpe militar no ano de 1964 (ABRANCHES, 2018).

Para Limongi e Figueiredo (1998), o presidencialismo surgiu em 1946, tendo havido a fórmula institucional levada ao pior cenário, com a combinação entre presidencialismo e um sistema pluripartidário desprovido de institucionalização, mesmo havendo ampliação de poderes legislativos.

4.2 Dinâmica

Para entender melhor como surgiu o fenômeno do presidencialismo de coalizão e as bases de seu surgimento, é necessário analisar brevemente seu modelo dinâmico desde seu surgimento. Como mencionado anteriormente, o termo foi criado em 1988 pelo sociólogo e cientista político Sérgio Henrique Hudson de Abranches em seu artigo intitulado “Presidencialismo Unido: o dilema institucional do Brasil.

O primeiro pilar que Abranches (1988) traça está diretamente relacionado aos desequilíbrios sociais no Brasil, portanto, para melhor explorar esse tema, é melhor aproveitar a heterogeneidade e o pluralismo de interesses, não apenas no âmbito social, mas também no macropolítico.

Desta forma, no plano macropolítico existem diferenças, de modo que a existência de distintos atores políticos e diferentes visões ideológicas estão correlacionadas com a diversidade regional, em seu próprio nível de desenvolvimento, ao passo em que a pluralidade de tais valores inviabiliza a homogeneização institucional, vindo a impedir a uniformização de uma unicidade ideológica política (VICTOR, 2015).

Desta feita, ressalta-se que há heterogeneidade estrutural na sociedade brasileira, inicialmente, no nível macrossociológico, as observações das divisões de classe, determinantes da multiplicação da demanda em setores competitivos, ocorrendo tanto na vertical quanto na

horizontal, com intensificação das mudanças de classe (ABRANCHES, 1988).

O surgimento de classes sociais levou ao avanço dos processos salariais rurais e urbanos e ao declínio do trabalho liberal de elite. No nível macroeconômico, a heterogeneidade acima revela grandes conflitos distributivos, e até diferenças de tecnologia e renda, seja entre pessoas, empresas, setores ou mesmo regiões (ABRANCHES, 1988).

Ainda para o cientista político, grande parte da sociedade ainda se encontra em situação sócioeconômica de regiões desenvolvidas, caracterizadas por alta instabilidade econômica e mobilidade social, contudo, parte não menos significativa da população vive em condição de destituição similar aos que prevalecem em país subdesenvolvidos (ABRANCHES, 1988).

Esta mesma “pluralidade” existe no que diz respeito aos objetivos, papel e atribuições do Estado, suscitando, de novo, matrizes extremamente diferenciadas de demandas e expectativas em relação às ações do setor público, que se traduzem na acumulação de privilégios, no desequilíbrio permanente entre as fontes de receita e as pautas de gasto, bem como no intenso conflito sobre as prioridades e as orientações do gasto público. Simultaneamente, e por causa deste mesmo perfil múltiplo e fracionado das demandas, acumulam-se insatisfações e frustrações de todos os setores, mesmo daqueles que visivelmente têm se beneficiado da ação estatal (ABRANCHES, 1988, p. 1).

Como observado, essa inércia cunhada por Abranches (1988), é a fundamental razão do modelo em que se sustenta a união entre determinados segmentos da burocracia e até mesmo aos beneficiários privados, a partir da ausência de interesse de forças políticas que controlam o Executivo e o Legislativo ao passo de assumir determinados custos que estão associados a regulação e alocação de pautas no âmbito estatal, restringindo o raio de ações do governo, reduzindo, assim, a própria possibilidade de redirecionamento do Estado.

De certo, a democracia, após trinta anos de Constituição Federal, em nada alterou, de modo que, contrário disso, é perceptível a crise vivenciada inclusive a nível global, onde fatores como causas naturais e inerentes ao modelo democrático e fatores internos, foram fundamentais para a descrença no modelo político. Na prática disso, durante esse período, em quatro períodos presidenciais oriundos do voto popular, dois foram interrompidos pelo *impeachment*, de modo que nos outros dois houve ameaça de coalização de governo (ABRANCHES, 1988).

Ainda, para Sérgio Abranches (2018), o conflito entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo encontra-se no cerne do dilema sobre a instabilidade democrática no país, de modo que:

O conflito entre o Executivo e o Legislativo tem sido elementos historicamente críticos para a estabilidade democrática no Brasil, em grande medida por causa dos efeitos das fragmentações na composição das forças políticas representadas no Congresso e da agenda inflacionada de problemas e demandas importantes ao Executivo. Este é um dos nexos fundamentais do regime político e um dos eixos essenciais da estabilidade institucional [...] (ABRANCHES, 1988, p. 3).

Além do mais, a frequência das coalizões reflete a fragmentação partidário-eleitoral, de modo que encontram-se ancoradas nas diferenças sócio culturais, em que é improvável a emergência sistemática de governos sustentados por um único partido majoritário. Desse modo, tal correlação entre fragmentação partidária, diversidade social e maior probabilidade de grandes coalizões beira o truísmo, em que é nas sociedade mais divididas e mais conflitantes que a governabilidade e a estabilidade institucional requerem formação de alianças e capacidade de negociação (ABRANCHES, 1988).

Os sistemas majoritários, embora admitam o multipartidarismo no plano eleitoral, reduzem fortemente as possibilidades de equilíbrio pluripartidário no plano parlamentar. Em ambientes sociais plurais, tendem a estreitar excessivamente as faixas de representação, com o risco de simplificar as clivagens e excluir da representação setores da sociedade que tenham identidade e preferências específicas. Os sistemas proporcionais ajustam-se melhor à diversidade, permitindo admitir à representação a maioria desses segmentos significativos da população e, ao mesmo tempo, coibir a proliferação artificial de legendas, criadas para fins puramente eleitorais e sem maior relevância sócio-política. (ABRANCHES, 1988, p. 7) [sic]

O presidencialismo de coalizão, para Pereira, Joukoski e Schier (2016), pode ser dividido em três etapas: i) ligada ao período eleitoral, é a fase em que se fomenta, pelo presidente, através de coligações partidárias, suas intenções eleitorais; ii) na segunda fase, há a formação de governo, realizando-se a nomeação de ministros, agências reguladoras e cargos em comissão, dentre outros; iii) por último, a terceira pode ser denominada de coalizão governantes, havendo latente aproximação do presidente ao Congresso, no intuito de proporcionar melhores e maiores condições de governo.

Por fim, necessário destacar a importância do exercício saudável de uma determinada coalizão, de forma que a problemática reside na incapacidade das elites em compatibilizar o formato institucional com o perfil heterogêneo da sociedade, com características desiguais e demasiadamente plurais, provindo uma hegemonia catolicista e também a recusa ideológica em se reconhecer em que ponto a dificuldade brasileira reside nas diferenças sociais e, fundamentalmente, regionais (ABRANCHES, 1988).

5. (IN)APLICABILIDADE DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO NO ATUAL GOVERNO COMO ESTRATÉGIA POLÍTICA

Para compreender a situação emergencial do assunto em pauta, necessário destacar que Jair Messias Bolsonaro (PL) foi eleito através do segundo turno, no dia 28 de outubro de 2018, em disputa contra o presidenciável Fernando Haddad (PT).

Pode-se perceber que uma das principais preocupações do atual presidente Jair Messias Bolsonaro antes de sua candidatura era que seus planos de governo seriam afetados pelo rompimento de uma coalizão com um partido que ele considera notória orientação. Lançar as bases para as crises que desencadearam as administrações anteriores.

Partindo deste pressuposto, a presidência da União assenta necessariamente em demasiados vícios e dúvidas, e por isso, e porque o Presidente da República assenta na constituição de uma grande coligação com um grau de heterogeneidade irreduzível, um sistema flexível é necessário mecanismos de mediação e resolução de conflitos entre poderes políticos na República (ABRANCHES, 2018).

Os partidos montam seus planos eleitorais com suas respectivas propostas de alocação de recursos, e os eleitores prestarão mais atenção neles, sabendo que é para valer, porque eles escreverão um novo orçamento ajustado às preferências da maioria eleita. Os eleitores votarão na proposta de alocação dos impostos que julgarem mais conveniente para seus interesses. Não é o que acontece no Brasil real, como sabemos. O que se vê na propaganda eleitoral é que todos são a favor de educação, saúde, segurança pública e honestidade. Todo mundo sabe que não é verdade, porque nunca apresentam um programa claro de políticas a serem implementadas para avançar nesses campos. Os gastos serão definidos na barganha de bastidores, no cabo de guerra entre coalizão e governo, na boca do caixa. Sem transparência e sem critério algum de justiça distributiva. (ABRANCHES, 2018, p. 358-359)

Além disso, como já apontado, diante de um sistema de governo multipartidário, heterogêneo e descentralizado, a representação partidária em ambas as câmaras se torna difícil de observar devido à composição diferente das duas câmaras. Portanto, o Presidente precisa organizar e gerir uma coalizão bilateral que integre e sincronize entre os dois (ABRANCHES, 2019).

Em junho de 2019, conseguiu-se perceber fundamental derrota no Congresso, quando houve o recuo dos decretos que evidentemente flexibilizariam a regulamentação sobre posse e porte de armas, com a intenção de se evitar que um decreto legislativo lhe tomasse a legitimidade. Portanto, foram editados novos decretos, pelos quais seriam autorizados

legislação sobre o uso, posse e porte de armas sem autorização parlamentar (ABRANCHES, 2019).

Demais disso, Abranches (2019) leciona que, nesse mesmo dia em junho, o presidente do Senado arrevesou medida provisória da qual o presidente Jair Bolsonaro tinha como intenção de transferir da Funai e, conseqüentemente, as demarcações de terras indígenas, para o Ministério da Agricultura, sendo essas rejeitas pelo Congresso, ante a confrontação ao Legislativo e à própria Constituição Federal de 1988.

De forma a reduzir os riscos da delegação, os membros da coalizão podem remeter ao Legislativo como instituição de escrutínio e mudança das iniciativas legislativas do gabinete. Dessa forma, as bancadas dos partidos e membros da coalizão podem observar as decisões de ministérios controlados por outros partidos, utilizando a prerrogativa de modificar os projetos recebidos do gabinete e, então, manter as decisões do governo mais próximas das preferências da coalizão como um todo e não só do partido que controla o ministério específico (MARTIN; VANBERG, 2004; 2011).

Como era de se esperar, em 1988, Sérgio Abranches já discutia as patologias em certos sistemas de governo em que "a definição de visões diversas para o país, bem como sua oferta ao eleitorado por partidos de correntes opostas de pensamento" (ABRANCHES, 1988, página 23).

Dessa forma, urge destacar que as análises sobre a governança da coalizão se preocupam com o exercício do governo ou como as decisões de fato são tomadas uma vez formada a coalizão. Todavia, a ideologia e as instituições também são relevantes para explicar quem ganha o quê, quando e por que no jogo da coalizão (BATISTA, 2014).

Como destacado por Sérgio Abranches (2021), o modelo político encontra-se mais complexo e menos funcional, onde presidentes tem quatro recursos básicos para negociar uma coalizão legítima: a força do voto popular nacional que os elegeu; a liderança política; cargos e orçamento. Assim, ele destaca que, o presidente com esses recursos na mão, eles e seus líderes tem condições de conduzir uma articulação política para formar a coalizão, em que na falta dos dois primeiros recursos, precisam compensar aumentando o acesso aos cargos e ao orçamento. Nesse sentido, o autor ainda destaca que Bolsonaro mantém muitos militares nos cargos mais cobiçados, restando-lhe apenas o orçamento, sendo um recurso menos eficaz ante o quadro fiscal bastante negativo e uma alta dívida pública.

Para Martin e Vanberg (2004; 2011) destacam o papel do parlamento nas democracias parlamentaristas como um campo decisório alternativo, de modo que os conflitos não resolvidos ou a assimetria informacional entre os parceiros da coalizão tem uma nova oportunidade de discussão e revisão de acordos. Desse modo, para esses autores, os parceiros da coalizão estão

envolvidos em um jogo de sinalização envolvendo seus eleitores.

Ainda para Abranches (2021), o presidente Jair Bolsonaro deixou seu capital eleitoral se dissipar, bem como não apresentou agenda clara e relevante que seja capaz de unir o país. De acordo com ele, o atual presidente fixou-se em pequenas questões as quais geram muitas divergências de opinião, não demonstrando ter liderança. Descartou indicações políticas, mas tendo nomeado ministros visivelmente ineptos, selecionados de seu círculo de amigos, preferindo hostilizar o Congresso do que dialogar politicamente. Para ele, o resultado disso é uma crise política crônica, em que essa crise se converge para várias outras, sendo elas econômica, social e de saúde pública, sendo certo o temor de uma crise institucional e pelo próprio colapso da democracia.

Além disso, nesse sentido, destaca André Luiz Pereira Spineli:

Ao propor uma política presidencialista ausente de coalizões, o bolsonarismo adotou mecanismos constitucionais distintos para a promoção de sua agenda. No contexto de um presidencialismo de confrontação em relação aos demais poderes instituídos, o agir político de Bolsonaro teve como característica central a utilização de recursos constitucionais que garantem ao Presidente da República a edição de medidas que poderão ser analisadas pelo Legislativo e, caso sejam aprovadas, virarão lei ordinária. Significa afirmar que o principal instrumento utilizado pelo Governo Bolsonaro para destituir a política de favores, driblar a ausência de coalizões em seu mandato e tentar impulsionar elementos de seu programa de governo foi a Medida Provisória. Em relação aos governos petistas, o Governo Bolsonaro registra o maior número de Medidas Provisórias apresentadas em menor tempo de mandato. Gomes e Luz analisaram quantitativamente as propostas apresentadas por Bolsonaro, que totalizaram, até o segundo semestre de 2020, 138 Medidas Provisórias. (2022, p. 13)

Não obstante, na estrutura governamental de Jair Bolsonaro, as estratégias de recurso ao Poder Judiciário para a solução de conflitos políticos travados com seus opositores tem sido importantes medidas que visam minimizar os impactos da ausência de coalizões em seu governo. Dessa maneira, por consequência, elas buscam proporcionar um presidencialismo de confrontação, tendo por base o discurso de tensões entre a sociedade e seus adversários. Além disso, o próprio crescimento desse modelo de presidencialismo no mandato de Jair Bolsonaro, dá respaldo para ataques às instituições democráticas, passando a ser utilizados tão somente meios para alcançar êxito em suas demandas políticas. Ainda, o mencionado modelo presidencial, o qual emergiu junto à sua eleição em meio ao avanço da onda conservadora no país, bem como associada ao descrédito da política e dificuldade de articular agendas de governo, é utilizada como forma política de combater o que já está em estabelecido (SPINELI,

2022).

Como aduz Sérgio Abranches:

O presidente deixou o seu capital eleitoral se dissipar e não apresentou uma agenda clara e relevante, capaz de unir o país. Fixou-se em questões menores, que dividem muito. Não demonstrou ter liderança. Descartou indicações políticas, mas nomeou ministros visivelmente ineptos, selecionados de seu inner circle. Preferiu hostilizar o Congresso, a dialogar politicamente. Vários eventos recentes, mostraram inusitada politização de militares, que participam extensivamente do governo Bolsonaro, com a ocupação de ministérios e cargos de segundo e terceiro escalões por oficiais-generais da ativa e da reserva das três forças. A recusa recente do comando do Exército em punir o ex-ministro da Saúde, Eduardo Pazuello, general da ativa, por participação em manifestação política coletiva, ao lado de Bolsonaro, o que é expressamente vedado pelo Regulamento Disciplinar do Exército, gerou preocupação em vários analistas experientes da cena política do país (Leitão, 2021a e b; Pereira, 2021 a e b; Casado, 2021, Leitão, 2021, Tavares, 2021). O resultado é uma crise política crônica. O problema é que esta crise converge para várias outras: econômica, social e de saúde pública, todas muito graves. Por isso, se começa a temer por uma crise institucional e pelo eventual colapso da democracia. (2021, p. 75)

Não obstante, conforme aduzido por André Luiz Pereira Spinelí (2022), o discurso de Jair Bolsonaro de resistência ao presidencialismo de coalizão tem perdido espaço de forma gradual no cenário político a partir do surgimento dos acordos com o bloco denominado “Centrão”. Desta feita, a literatura em ciência política reconhece que a existência de uma coalizão parlamentar estável que exclui Bolsonaro constitui elemento inédito na experiência política nacional. Assim, ao passo em que se a Presidência da República não for capaz de mobilizar apoio parlamentar para manter vetos e aprovar projetos alinhados à tendência político-ideológica que apoia, haverá crescente tendência a um governo tipicamente congressional, no qual medidas articuladas pelo governo bolsonarista continuarão a encontrar óbices para aprovação e, em consequência, o Judiciário ainda será utilizado como instância para legitimar essas políticas.

Marcado por um mandato que se caracteriza pela mobilização popular em prol de reivindicações inconstitucionais e que fomentam a ruptura institucional, a crítica de Bolsonaro ao presidencialismo de coalizão tem sido falha, de modo que sua governabilidade perpassa necessariamente pelos tribunais ou pela formação natural de coalizões com o “Centrão”, sendo essas únicas alternativas à possibilidade de avançar a sua agenda governamental (SPINELI, 2022).

Corroborando com essa ideia de aliança ao “Centrão”, no dia 11 de abril deste ano, o

próprio presidente afirmou, em entrevista ao Podcast Irmãos, conforme noticiado pela revista IstoÉ¹ que ofereceu cargos ao “Centrão” em troca de apoio político no Congresso, reforçando a ideia de que, para que seja aprovada qualquer coisa, em especial uma PEC, é necessária a aprovação do Congresso Nacional. Ainda, afirma o atual presidente que seu relacionamento com o “Centrão” não é mais como no passado (BOLSONARO, 2022).

No entanto, em confronto no Jornal Nacional no dia 22 de agosto deste ano de 2022, como noticiado pelo website Metrôpoles², o atual presidente Jair Bolsonaro tentou justificar sua aliança com o “Centrão”, alegando que seria um “ditador” caso não governasse com parlamentares, haja vista que, atualmente, o Congresso Nacional conta com 513 deputados, em que 300 são de partidos de centro.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A segregação na sociedade brasileira é um fato indiscutível e determina claramente os rumos da política brasileira. O atual modelo de governo presidencialista brasileiro, condizente com os fatores que determinam esse pluralismo de interesses e as raízes da oligarquia, sugere que algumas medidas supostamente saudáveis acabaram por revelar mais um mecanismo de fomento de males dentro da própria política.

Em um sistema presidencialista, ao contrário de um sistema parlamentarista, o chefe de governo e o chefe do executivo são ocupados por apenas uma pessoa. Além disso, deve-se notar que o chamado "sistema presidencial de gabinete" só é implementado no Brasil. Ou seja, além de uma combinação de proporcionalidade, multipartidarismo e uma "presidência imperial", o Brasil vive um momento em que um sistema presidencial é imperativo e, portanto, uma boa política é necessária pelo próprio Presidente da República.

No entanto, dadas as peculiaridades do modelo político brasileiro, como a distribuição das cadeiras parlamentares, e a efetividade de um Estado democrático e de direito, o Brasil depende da existência de um sistema presidencial. Portanto, a lógica de formação de coalizões depende não apenas da existência dos dois eixos básicos de alocação partidária e estatal, mas também da proporção de cadeiras dentro do partido.

Ao mesmo tempo, dependendo de como essas cadeiras parlamentares são distribuídas entre os partidos ativos, as coalizões podem se tornar impraticáveis, por exemplo, se o número de cadeiras for insuficiente para alcançar uma maioria simples.

¹ <https://www.istoedinheiro.com.br/bolsonaro-sobre-alianca-com-centrao-cargos-foram-dados-sim-nao-vou-negar/>

² <https://www.metropoles.com/brasil/eleicoes-2022/no-jn-bolsonaro-defende-alianca-com-centrao-para-nao-ser-ditador>

Muito mais do que as mazelas políticas que assolam o país, um sistema co-presidencial, se exercido com responsabilidade e com o devido bom senso, pode apoiar as decisões do presidente, e só assim ele poderá exercer sua direção dentro de sua visão. Desde que esteja alinhado com os outros, é bom para um objetivo comum. Justamente por estar associada a uma má ideia, a luta contra o co-presidencialismo tornou-se um dos focos da propaganda política e, muitas vezes, da candidatura daqueles que se opõem ao fenômeno.

No entanto, como pode ser visto, no Brasil, e mais precisamente no atual governo, dadas as dúvidas sobre as políticas passadas e a relação inadequada entre um sistema presidencial e corrupção, dependência e co-eleição, oposição, as palavras de ódio contra a coalizão viraram o motim que fez de Jair Bolsonaro o presidente do Brasil.

Como bem observado, esse isolamento pode ter um grande impacto no governo do Presidente, enfraquecendo o Poder Executivo e impulsionando a luta entre o Executivo e o Legislativo de forma mais intensa do que já está no quadro político brasileiro. Portanto, ao que consta no presente trabalho, tardiamente, Jair Bolsonaro percebeu que sem a coalizão, seu governo encontrou-se de “mãos atadas”, percebendo e, ao final, cedendo à inevitabilidade do presidencialismo de coalizão.

Dessa forma, respondendo ao intento do problema ora apresentado no presente trabalho, nota-se que o grande impacto da abstenção de um governante brasileiro ao fenômeno do presidencialismo de coalizão resulta no engessamento do mesmo quanto à sua própria função atípica de legislar. Além, destaca-se também à suposição de inexistência da forma de governo abdicativa às coalizões, fazendo com que, caso o presidente realmente queira aprovar suas propostas, deve ceder às pretensões do “Centrão”.

Em um país heterogêneo como o Brasil, com múltiplos isolamentos sociais e rica diversidade cultural, gerenciá-lo considerando apenas uma minoria limitada é não levar em conta as diferentes formas de interesses no país, enquanto o tempo, ao invés de abordar especialmente no Brasil crise instalada na democracia.

Dado que a declaração do Presidente já não é aceita no Congresso Nacional, especialmente a manutenção da base do governo minoritário, identificamos apenas duas opções: por um lado, a judicialização da política como forma de avançar as necessidades e programas do governo, por outro lado, permitindo alianças recursos naturais, como aconteceu com a aproximação entre Bolsonaro e “Centrão”. Esta opção de abandonar a presidência de coalizão garante ao governo atual falhas consecutivas da Congresso Nacional, como no caso de decretos e posse de armas e mudanças impostas na concessão de benefícios continuados, isso revelando o uso do judiciário e a criação de alianças naturais uma alternativa válida para alcançar sua agenda política ideológica.

Ademais, necessário destacar que os objetivos do presente trabalho foram evidentemente alcançados, através da resposta ao problema do mesmo, esbarrando apenas na limitação de escasso conteúdo escrito a respeito da atuação do governo atual perante o presidencialismo de coalizão. No entanto, os estudos a respeito do comportamento de presidentes políticos não cessam tão somente no presente governo, mas podendo também ser analisada em governos anteriores e, certamente, posteriores ao atual, visto que cada presidente detém de um comportamento exclusivo perante o jogo político, seja a coalizão formada de forma escancarada ou enrustida.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro**. Dados, vol. 31, n. 1, 1988, 5-32.

_____. **Presidencialismo de Coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. 1ª. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

_____. **Presidencialismo sob Bolsonaro é disfuncional, diz Sérgio Abranches**. Folha de S. Paulo, 30 de jun. de 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2019/06/presidencialismo-sob-bolsonaro-e-disfuncional-diz-sergio-abranches.shtml>>. Acesso em: 23 set 2022.

BARBOSA, Oriana Piske de A; SARACHO, Antonio Benites. **Considerações sobre a teoria dos freios e contrapesos (*checks and balances system*)**. RJLB, Ano 5, n. 2, p. 1627-1634. 2019.

BARROSO, Luís Roberto. **Impeachment – Crime de responsabilidade – Exoneração do cargo**. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, 212: 161-174. Abr./jun. 1998.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

BATISTA, Mariana. **O Poder no Executivo: explicações no presidencialismo, parlamentarismo e presidencialismo de coalizão**. In: Revista de Sociologia e Política. 21 de maio de 2014.

BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. **Relações Executivo-Legislativo no presidencialismo de coalizão: um quadro de referência para estudos de orçamento e controle**. Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado. Textos para Discussão 113. Abril, 2012.

BOLSONARO SOBRE ALIANÇA COM CENTRÃO: CARGOS FORAM DADOS, SIM, NÃO VOU NEGAR. In: **IstoÉ Dinheiro**. Disponível em: <<https://www.istoedinheiro.com.br/bolsonaro-sobre-alianca-com-centrao-cargos-foram-dados-sim-nao-vou-negar/>> Acesso em: 30 ago 2022.

BRASIL. Constituição Federal (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 23 set 2022.

CARVALHO, Kildare Gonçalves Carvalho. **Direito Constitucional**. 10ª. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 32 FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 38ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

FRANCO SOBRINHO, Manuel de Oliveira. **Comentários à Constituição**. São Paulo: Freitas Bastos, 1999, 1v.

HOLTHE, Leo Van. **Direito Constitucional**. 5ª. ed. Salvador: Juspodivm, 2009.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquemático**. 20ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Arglina. **Bases institucionais do presidencialismo de coalizão**. Lua Nova [online]. 1998, n. 44, 81-106.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo**: ensaio relativo a verdadeira origem, extensão e objetivo do governo civil. São Paulo: Martin Claret, 2005.

MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado**. 26^a. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

MARTIN, L. & VANBERG, G., 2004. **Policing the Bargain: Coalition Government and Parliamentary Scrutiny**. *American Journal of Political Science*, 48(1), pp.13-27. [tradução livre]

MONTESQUIEU. **Do espírito das leis**. Trad. Cristina Murachco, São Paulo: Martins Fontes, 2000.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 34^a. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MOTTA, Silvio. **Direito Constitucional**: Teoria, Jurisprudência e Questões. 24^a. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

NO JN: BOLSONARO DEFENDE ALIANÇA COM CENTRÃO PARA NÃO SER “DITADOR”. In: **Metrópoles**. Disponível em: <<https://www.metropoles.com/brasil/eleicoes-2022/no-jn-bolsonaro-defende-alianca-com-centrao-para-nao-ser-ditador>> Acesso em: 30 ago 2022.

NOVELINO, Marcelo. **Manual de Direito Constitucional**. 9^a. ed. São Paulo: Método, 2014.

PEREIRA, Isabela Ritter, JOUKOSKI, Renata Raquel, SCHIER, Paulo Ricardo. **Presidencialismo de Coalizão**. Anais do EVINCI - UniBrasil, Local de publicação, 1, jun. 2016. Disponível em: <<http://portaldeperiodicos.unibrasil.com.br/index.php/anaisevinci/article/view/944/920>>. Acesso em: 30 set 2022.

ROCHA, Paulo Henrique Borges. **Faces da política e faces da constituição**: exploração das relações entre os poderes republicanos no sistema constitucional brasileiro. 2015. 137 p. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) - Faculdade de Direito do Sul de Minas, Pouso Alegre, 2015.

SOARES, Mario Lúcio Quintão. **Teoria Geral Do Estado**: Introdução. 2^a. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

SPINELLI, André Luiz Pereira. Confronto, Judicialização e Burocracia: Crítica do Governo Bolsonaro ao presidencialismo de coalizão como estratégia política. In: *Revista de Ciências do Estado*, Belo Horizonte, v. 7, 2022.

VICTOR, Sergio Antônio Ferreira. **Presidencialismo de Coalizão**: exame do atual sistema de governo brasileiro. 1^a. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.