

UMA SÍNTESE DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO BRASILEIRO¹

Letícia Maria Luciano Costa² e

Paulo Roberto Cunha³

Resumo: O conjunto de características institucionais que envolve as relações entre o Poder Executivo e o Legislativo no Brasil é chamado de presidencialismo de coalizão. Trata-se dos mecanismos de que dispõe o presidente da República para formar uma base parlamentar no Congresso Nacional, a fim de obter cooperação para as iniciativas de sua agenda. Este artigo tem a finalidade de apresentar uma síntese dos principais elementos desse modelo e compreender, de forma geral, o seu funcionamento.

Palavras-chave: Presidencialismo de coalizão; Poderes Executivo e Legislativo; Governabilidade.

Introdução

A ordem jurídica brasileira foi fortemente inovada com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) e com a manutenção, no plebiscito de 21 de abril de 1993, do presidencialismo e da república como sistema e forma de governo.

Nesse contexto, a expressão “presidencialismo de coalizão” foi empregada pelo cientista político Sergio Henrique Abranches⁴ para definir o sistema político brasileiro, que, ao mesmo tempo, combina presidencialismo, sistema de eleição proporcional de lista aberta para os cargos do Legislativo, fragmentação multipartidária do Parlamento e escolha dos mandatários do Poder Executivo desvinculada das eleições legislativas.

Essa combinação leva “o chefe do Executivo, na intenção de implementar sua agenda de políticas públicas, a distribuir pastas ministeriais entre membros” de partidos políticos, na esperança de obter, em troca, o apoio da maioria do Congresso Nacional (SANTOS, 2002, p. 37). Tal procedimento, no entanto, tem seus dilemas e, de forma contraditória, pode até mesmo dificultar a governabilidade e a implementação da agenda presidencial.

Assim, para evitar interpretações ingênuas por parte dos pesquisadores que estão iniciando os estudos sobre as relações entre os Poderes Executivo e Legislativo, este artigo

¹ Artigo elaborado a partir da monografia de conclusão de curso, apresentada em 2018, pela primeira autora à Faculdade de Direito do Centro Universitário Padre Anchieta (Jundiaí/SP) e orientada pelo segundo.

² Bacharel em Direito (2018) pela Faculdade de Direito do Centro Universitário Padre Anchieta (Jundiaí/SP) e advogada.

³ Especialista em Direito Ambiental pelas Faculdades de Direito e de Saúde Pública da Universidade de São Paulo (USP), mestre e doutor em Ciência Ambiental pelo Programa de Pós-

graduação em Ciência Ambiental da Universidade de São Paulo (PROCAM/USP), membro do grupo de pesquisa “Políticas Públicas, Territorialidades e Sociedade”, do Instituto de Estudos Avançados da USP, professor de Direito Ambiental, Ciência Política e Teoria Geral do Estado da Faculdade de Direito do Centro Universitário Padre Anchieta (Jundiaí/SP).

⁴ ABRANCHES, Sérgio Henrique. O presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. In: Dados. 1988.

tem a finalidade de compreender, de forma geral, o presidencialismo de coalizão, seu funcionamento e seus problemas.

1. Monarquia e República; Parlamentarismo e Presidencialismo

Alguns autores entendem que as expressões “formas de governo”, “sistemas de governo” e “regimes de governo” são diferentes, enquanto outros preferem utilizá-las como sinônimos.

No entanto, como esse debate foge aos objetivos do presente artigo, adota-se, como ponto de partida, o entendimento de Dallari (2013, p. 222-228), para quem as formas de governo têm relação com a fonte de poder dos governantes de um Estado e são divididas entre monarquia e república, enquanto os chamados sistemas de governo focam em algumas características clássicas da relação entre os poderes Executivo e Legislativo e compreendem o parlamentarismo e o presidencialismo.

A monarquia é uma forma de governo bastante antiga e já foi adotada pela maioria dos Estados do mundo. Nela, o chefe de Estado é um monarca e seu cargo é vitalício e hereditário, passando de geração a geração dentro da mesma família. As monarquias atuais, que sobreviveram ao tempo, são em sua maioria constitucionais, isto é, o monarca é um chefe de Estado com poder político reduzido e definido por uma Constituição, de forma que

sua importância é simbólica, limitando-se a representar o Estado internacionalmente, enquanto as funções de governo são desempenhadas por um primeiro-ministro (DALLARI, 2013, p. 222-218).

A república, por sua vez, tem um sentido muito próximo do significado de democracia, já que indica a possibilidade de participação do povo na escolha do governo. Em suma, o governante é eleito pelo voto popular, cuja vontade é considerada soberana, recebendo um mandato por prazo limitado (DALLARI, 2013, p. 222-218).

O sistema parlamentarista, que se opõe ao presidencialista, possui algumas características marcantes, sendo que a principal delas é que os cargos de chefe de Estado (função de representação externa e interna) e de Governo (função administrativa de conduzir as políticas do Estado) são exercidos por pessoas distintas.

Assim, o cargo de chefe de Estado, que tem uma função predominantemente representativa, é exercido por um monarca em caso de monarquias parlamentaristas (como a Inglaterra), ou por um presidente escolhido pelo parlamento ou pelo voto popular em repúblicas parlamentaristas (DALLARI, 2013, p. 229-235).

O cargo de chefe de Governo, por seu turno, é desempenhado pelo primeiro-ministro, este sendo um parlamentar escolhido pelo partido político ou pela coalizão majoritária, que tem a maioria dos assentos do

Legislativo, motivo pelo qual uma das características do parlamentarismo é a interdependência entre os poderes Executivo e Legislativo. O primeiro-ministro não exerce um mandato com prazo determinado, podendo ocupar o cargo enquanto o seu partido ou a coalizão por ele formada tiver a maioria das cadeiras do Parlamento. Assim, quando se realizam eleições para o legislativo num sistema bipartidário, o partido do primeiro-ministro deve conseguir manter a maioria parlamentar, isto porque, se ocorrer o contrário, o partido opositor terá o direito de escolher o novo membro para a chefia do Governo. Já em um sistema pluripartidário, o primeiro-ministro precisa compor uma coalizão com os maiores partidos para se manter no cargo (DALLARI, 2013, p. 229-235).

No sistema presidencialista, que possui uma afinidade com a República em virtude da realização de eleições, as funções de chefe de Estado e de Governo ficam acumuladas com o presidente da República, que é a peça central do referido sistema. No parlamentarismo, por sua vez, o primeiro-ministro é nomeado pelo parlamento, e o presidente costuma ser eleito pelo povo; este escolhe separadamente os representantes do Executivo e do Legislativo para exercerem seus mandatos. Dessa maneira, uma das características do sistema presidencialista é a independência desses poderes.

As formas e os sistemas de governo vão se combinando pelo mundo, vide os exemplos da Inglaterra, que é uma monarquia (forma de governo) parlamentarista constitucional (sistema de governo), da Alemanha, que é uma república (forma de governo) parlamentarista (sistema de governo), e do Brasil, que é uma república (forma de governo) presidencialista (sistema de governo).

Além disso, outras novas formas de governo vão surgindo, aproveitando os elementos do parlamentarismo e do presidencialismo, acrescidos de alterações substanciais, de acordo com as características culturais e históricas do país. O exemplo mais expressivo dessa inovação é o sistema francês, o semipresidencialismo, compreendido como um sistema híbrido entre o parlamentarismo e o presidencialismo (DALLARI, 2013).

2. Sistema eleitoral majoritário e proporcional de lista aberta

O voto é uma importante forma de expressão da democracia, bem como uma ferramenta de participação do povo na política, razão pela qual a análise do sistema eleitoral brasileiro é fundamental para a compreensão da relação entre os poderes Legislativo e Executivo.

No Brasil, os candidatos a representantes políticos são eleitos por meio de dois sistemas: o majoritário e o proporcional.

O sistema majoritário é utilizado para eleição dos cargos do poder Executivo em nível municipal, estadual e federal. E, para que um candidato seja eleito, é necessário conquistar mais da metade dos votos válidos, ou seja, a maioria absoluta. No entanto, quando nenhum dos candidatos alcança essa quantidade de votos, os dois mais votados se enfrentam no segundo turno e, obviamente, um deles obterá mais do que a metade dos votos válidos⁵.

Além de ser utilizado para eleição dos membros do poder Executivo, o sistema majoritário também é adotado na eleição dos senadores, diferentemente daquele empregado na eleição dos deputados, ainda que ambos integrem o Poder Legislativo (art. 46, CF/1988 e art. 83, do Código Eleitoral)⁶.

Já o sistema proporcional de lista aberta, conforme previsão dos arts. 45, da CF/1988 e 84 do Código Eleitoral, é utilizado para eleger os membros do Poder Legislativo

em âmbito municipal, estadual e federal, isto é, vereadores e deputados. O referido sistema é chamado proporcional pois as vagas são distribuídas proporcionalmente entre partidos e coligações, por intermédio de um cálculo complexo⁷.

Um fator característico do sistema proporcional de lista aberta é o candidato “puxador de votos”, visto que existe a possibilidade de um candidato obter uma votação tão expressiva que pode ajudar a eleger colegas, do partido ou da coligação, com votação menor do que candidatos de outros partidos, o que pode ser considerado um tanto injusto.

3. Fragmentação partidária

Os partidos políticos são indispensáveis ao sistema representativo, afinal o art. 14, §3º, V, da CF/1988, prevê que os partidos políticos possuem, dentre outras, a

⁵ Conforme previsto nos arts. 29, II e 77, ambos da CF/1988, nas eleições locais de municípios com menos de 200 mil eleitores, não existe possibilidade de realização de segundo turno, sendo eleito o candidato mais votado, ainda que não tenha obtido a maioria absoluta dos votos.

⁶ Cada estado e o Distrito Federal elegem três senadores, somando um total de 81 vagas, no entanto, a renovação do Senado ocorre a cada quatro anos e é considerada diferenciada, pois o mandato dos senadores tem duração de oito anos. De forma a exemplificar, nas eleições que ocorreram em 2018, foram abertas duas vagas ao cargo de senador para cada estado, elegendo um total de 54 senadores. Já na eleição seguinte, em 2022, apenas uma vaga por estado será colocada em disputa e 27 senadores serão eleitos. Assim, em 2026, são liberadas mais duas vagas, pois o mandato dos senadores eleitos em 2018 haverá terminado (art. 46, §§ 1º e 2º, CF/1988).

⁷ Em suma, no sistema proporcional somam-se todos os votos válidos da eleição para parlamentar e, em seguida, eles são divididos pelo número de vagas disponíveis na eleição. A partir dessa divisão é definido o quociente eleitoral. Dessa forma, cada vez que um partido ou coligação alcança o número estipulado no quociente eleitoral, ele garante uma vaga no parlamento pela qual está competindo - níveis municipal ou estadual ou a Câmara dos Deputados no federal (art. 106, do Código Eleitoral). Em seguida, divide-se a votação total de cada partido ou coligação pelo quociente eleitoral, o que gera o número de vagas a que ele tem direito dentro do legislativo (art. 107, do Código Eleitoral). Para saber qual dos candidatos do partido ou da coligação ocupará a vaga, os ocupantes das cadeiras conquistadas por cada partido ou coligação serão os candidatos mais votados, por isso a denominação “em lista aberta” (art. 109, §1º do Código Eleitoral).

função de lançar candidaturas para os cargos do governo, não sendo permitidas candidaturas isoladas, isto é, sem que haja filiação partidária do pretendente.

Desde a transição do regime militar para o democrático, a partir de um bipartidarismo compulsório imposto pela ditadura, o número de partidos no sistema político brasileiro cresceu muito, de modo que, atualmente, é um dos países que possui as maiores taxas de fragmentação partidária do mundo, contando com 35 legendas registradas no Tribunal Superior Eleitoral (TSE)⁸ e mais 73 em lista de formação⁹.

O fenômeno da excessiva fragmentação partidária é causado por diversos fatores, cuja compreensão exigiria um estudo próprio.

A fim de se ter um panorama do fato, o grande número de partidos¹⁰ da Câmara Federal é uma consequência da estratégia das legendas que disputam as eleições dos governos estaduais. Isso porque, como explica Limongi e Vassalai (2016), os partidos

formam coligações superdimensionadas para vencer as eleições majoritárias aos governos dos estados e, por uma exigência legal¹¹, essas coligações são estendidas às eleições proporcionais da Câmara dos Deputados, onde os partidos menores são os beneficiados.

Para os fins deste artigo, é importante ressaltar: uma das consequências dessa fragmentação partidária no Congresso Nacional é que, apesar de o presidente da República ser eleito com maioria absoluta, o seu partido não atinge mais do que 20% das cadeiras do Parlamento, conforme explicou o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, em Venceslau e Pitta (2015).

Isso representa um problema para o presidente da República aprovar e implementar boa parte do seu programa de governo, razão pela qual esse ator é obrigado a cooptar para o governo um número excessivo de partidos à margem de qualquer compromisso programático, como se analisa no tópico seguinte.

⁸ O jurista Ives Gandra da Silva Martins ironiza o pluripartidarismo brasileiro, afirmando que não conhece 35 ideologias políticas distintas; além disso, ao comparar os sistemas presidencialista e parlamentarista, afirma que a maioria dos países parlamentaristas tem em torno de cinco partidos com representação nacional, raramente ultrapassando dez (MARTINS, 2016).

⁹ Fontes: <www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse> e <www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/criacao-de-partido/partidos-em-formacao>. Acessos em: 27 jul. 2018.

¹⁰ Na Legislatura iniciada em 2019, 30 partidos políticos estão representados na Câmara dos Deputados, um recorde.

¹¹ Partidos de coligações adversárias na disputa majoritária pelo governo estadual não podem se coligar entre si nas proporcionais; as coligações para governador podem ou não ser mantidas nas proporcionais. De forma geral, “o partido que encabeça a chapa para governo abriga sob sua coligação senão todos pelo menos um bom número de aliados também nas coligações proporcionais” (LIMONGI e VASSELAI, 2016). Ressalta-se que a Emenda Constitucional nº 97/2017 alterou o artigo 17, da CF/1988, vedando as coligações para as eleições proporcionais a partir de 2020.

4. A formação da coalizão

Para diferenciar o sistema brasileiro dos demais sistemas presidencialistas existentes, Abranches (1988, p. 21) criou a expressão “presidencialismo de coalizão” e a caracterizou da seguinte forma:

O Brasil é o único país que, além de combinar a proporcionalidade, o multipartidarismo e o “presidencialismo imperial”, organiza o executivo com base em grandes coalizões. A esse traço peculiar da institucionalidade concreta brasileira chamarei, à falta de melhor nome, “presidencialismo de coalizão”.

Diante da alta fragmentação partidária do Congresso e da impossibilidade de o presidente da República aprovar qualquer projeto de lei sem maioria parlamentar, este recorre à formação de alianças com os partidos para obter apoio da maioria dos parlamentares, visando promover sua agenda e viabilizar sua governabilidade. Esse procedimento é conhecido por patronagem e pode ser definido como a prerrogativa conferida ao presidente da República de montar o seu governo, repartindo ministérios, prestígios e outros postos aos indicados dos partidos políticos, em troca de votos no Parlamento.

Ressalta-se que o presidente da República, bem como os demais políticos eleitos para os Poderes Executivos do país, tem à sua disposição milhares de cargos de livre nomeação que são usados em

verdadeiros “leilões políticos” para formação de alianças.

Esse arranjo é vantajoso para o Executivo, porque, como explicam Figueiredo e Limongi (1999), os partidos contemplados com cargos formarão a sua base no Legislativo, isto é, uma disciplinada “coalizão interpartidária”, nas palavras de Abranches (2003, p. 49).

O presidente negocia com partidos políticos, e não com parlamentares individuais, portanto, a coalizão é partidária, motivo pelo qual existe, necessariamente, uma divisão de responsabilidade. Portanto, ao serem enviados ao Legislativo, os projetos do Executivo não devem ser interpretados como projetos resultantes da vontade individual do presidente, mas sim dos partidos que firmaram acordo quando da formação da coalizão. As alterações nos projetos refletirão as preferências da maioria legislativa, criando o consenso necessário em seu interior para que os mesmos sejam aprovados (LIMONGI e FIGUEIREDO, 2017).

De outro lado, o assento na equipe ministerial e em outros postos confere uma parcela de poder e de influência política no governo aos partidos contemplados (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999), até porque os nomeados e seus respectivos partidos ganham acesso a recursos públicos destinados aos ministérios, empresas

estatais e agências reguladoras (LIMONGI e FIGUEIREDO, 2004, p. 52).

Figueiredo e Limongi (1999) defendem que, na relação entre os poderes, existe uma hegemonia do Executivo Federal perante o Legislativo, não só por conta da patronagem, como também por algumas prerrogativas que a CF/1988 confere ao presidente da República, a saber: a liberação de emendas parlamentares¹²; a faculdade exclusiva de iniciar legislação de matérias orçamentárias, tributárias e relativas à administração (art. 61, da CF/1988); a edição de medidas provisórias com força de lei¹³ (art. 62, da CF/1988); e a possibilidade de solicitar urgência para apreciação de projetos apresentados pelo Executivo (art. 64, da CF/1988).

No entanto, o fato de o Executivo apresentar a maior parte das iniciativas legislativas não quer dizer que o Congresso não participa da produção das leis. Este participa efetivamente do processo

legislativo de várias formas, sendo a mais comum delas por meio de emendas aos projetos propostos pelo Executivo, que pode variar de um mero adendo à desfiguração completa. Assim, ao emendar as propostas oriundas do Executivo, os partidos que integram a coalizão imprimem marcas próprias nas políticas públicas (LIMONGI e FIGUEIREDO, 2017).

5. Ciclos do presidencialismo de coalizão

Segundo Abranches (2014), a estabilidade da coalizão depende crucialmente do poder de atração do presidente. A desestabilização é determinada pela dinâmica estrutural do presidencialismo de coalizão, particularmente em ambientes de alta fragmentação. Quando isto acontece, são geradas crises por todo o sistema político, de modo que a governabilidade é comprometida. Esta lógica gera um

¹² As emendas parlamentares “são propostas por meio das quais os parlamentares podem opinar ou influir na alocação de recursos públicos em função de compromissos políticos que assumiram durante seu mandato, tanto junto aos estados e municípios quanto a instituições”. Essas emendas são feitas pelo parlamentar no Orçamento Geral da União, denominado de Lei Orçamentária Anual (LOA), enviada pelo Poder Executivo ao Congresso anualmente. As emendas parlamentares podem acrescentar, suprimir ou modificar determinados itens do projeto de lei orçamentário enviado pelo Executivo. Fonte

<<https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/emendas-ao-orcamento>> Acesso em: 08 fev. 2019.

¹³ Medida provisória é um diploma legal previsto na CF/1988, de competência privativa do presidente da

República, por meio do qual ele exerce o poder excepcional de legislar. Sua finalidade é resolver provisória e extraordinariamente situações de relevância e urgência, até que seja ratificada ou rejeitada em definitivo pelo Congresso Nacional. Os pressupostos indispensáveis de relevância da matéria e da urgência da prestação legislativa são conceitos jurídicos abstratos, expostos à avaliação discricionária do presidente. Depois, a medida provisória é apreciada pelo Legislativo e, se for aprovada, ela deve ser enviada ao presidente da República para sanção. A medida provisória tem força de lei e seus efeitos entram imediatamente em vigor após sua edição, mas da sua edição à conversão em lei deve transcorrer um prazo máximo de 60 dias, prorrogáveis pelo mesmo prazo, sob pena de perda de eficácia (BRASIL, 1988, art. 62; BRASIL.STF, 2008).

movimento que tem se repetido no presidencialismo brasileiro, desdobrando-se em três ciclos ou fases: a fase “centrípeta”, a fase de “ambivalência” e a fase “centrífuga”.

Nas palavras de Abranches (2014, p. 1):

Para ficar apenas na Terceira República, esses ciclos se manifestaram nos governos Collor e Fernando Henrique, que chegaram à fase centrífuga, no governo Lula e está se repetindo no governo Dilma. O ex-presidente Lula foi o único que conseguiu superar a fase de ambivalência, no auge do escândalo do mensalão, antes que ela se transformasse em centrífuga e, desta forma, conseguiu recuperar popularidade, retornar à fase centrípeta e eleger a presidente Dilma.

A “fase centrípeta” se caracteriza por uma presidência com alta popularidade, desempenho econômico favorável, inflação sob controle e renda real estável ou em crescimento. Nessa fase, o presidente não necessita de muita habilidade para negociar a adesão da coalizão a seu projeto de governo ou para neutralizar as tentativas da oposição de abrir divergências na coalizão. As negociações se resumem à rotina das votações de medidas provisórias e projetos de lei, que são negociáveis caso a caso (ABRANCHES, 2014).

Segundo o mesmo autor, a posição da presidência é dominante, de forma a conseguir preservar, com relativa facilidade, o núcleo do governo. A rivalidade entre os membros da coalizão se dá dentro de limites aceitáveis e a

ocorrência de situações de paralisia legislativa tem baixa probabilidade, sendo que os efeitos da fragmentação partidária são diminuídos por essa força centrípeta. A Figura 1, a seguir, representa didaticamente esse cenário:

Figura 1- Fase Centrípeta – Alta capacidade de governança.

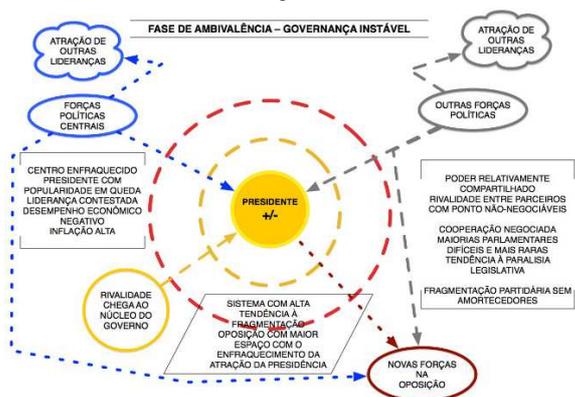


Fonte: Abranches (2014, p. 2)

Já na fase de ambivalência, situações de crises e corrupção começam a aparecer e o núcleo do governo e a presidência são afetados, o que acarreta queda do crescimento econômico e da renda real, bem como alta da inflação. Nessa fase, a presidência perde apoio dos eleitores, e a força centrípeta deixa de ter capacidade de atração para evitar a dispersão dos membros da coalizão, fazendo-se mais fortes os efeitos da fragmentação partidária. A situação presidencial se agrava nessa fase, pois surgem novas forças de oposição, gerando rivalidades entre os partidos e prejudicando a coalizão (ABRANCHES, 2014).

A Figura 2, a seguir, elaborada pelo mesmo autor, esquematiza de forma didática a fase de ambivalência:

Figura 2- Fase de ambivalência – Governança instável.

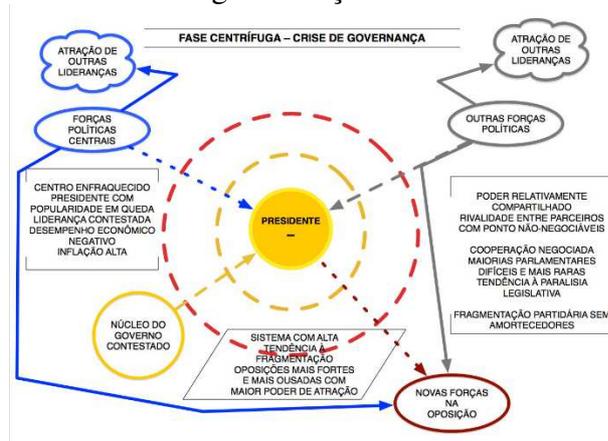


Fonte: Abranches (2014, p. 3)

Assim, se a situação da fase de ambivalência não for revertida por uma mudança no ambiente político-econômico, o sistema tende a mudar novamente para a fase centrífuga.

Na fase centrífuga, por sua vez, o presidente da República passa a ter popularidade negativa. Há paralisia decisória e legislativa, levando o sistema para uma crise de governabilidade. Além disso, a liderança presidencial é contestada, e forças anteriormente aliadas em sua coalizão direcionam-se a novas lideranças opostas ao governo; a fragmentação se acentua e a oposição fica mais incisiva (ABRANCHES, 2014), conforme representa a Figura 3, a seguir:

Figura 3- Fase centrífuga – Crise de governança.



Fonte: Abranches (2014, p. 4)

Segundo Abranches (2014), nas situações em que a mudança de ciclo se dá por abalos internos à coalizão, a medida mais eficaz é a sua gestão interna, buscando-se aumentar a cooperação entre o presidente e os membros da coalizão. Já nas situações em que a mudança de ciclo se dá por perda de apoio social e a coalizão se enfraquece, a resposta deve emergir a partir de mudanças institucionais e de política macroeconômica, além de alterações concretas nas políticas públicas, permitindo a recuperação da credibilidade e popularidade presidencial.

A crise política iniciada no governo da ex-presidente Dilma Rousseff (PT), que acarretou um processo de *impeachment* e as consequentes dificuldades enfrentadas pelo seu sucessor, Michel Temer (MDB), pode ser analisada sob a ótica dos ciclos anteriormente expostos.

Em suma, é possível identificar na crise política do governo da ex-presidente Dilma alguns elementos das fases de ambivalência e centrífuga, como a insistência da recontagem de votos da eleição de 2014 por parte dos seus adversários, os rumores de que a prestação de contas do governo não seria aceita, o desencadeamento da crise econômica, com alta da inflação, os primeiros movimentos populares contra a mandatária, a rivalidade seguida de contestação ao núcleo duro do governo por parte de parceiros partidários, a difícil negociação com a maioria parlamentar, chegando até mesmo à paralisação de certas propostas legislativas do governo e a força de outras lideranças, como a do ex-presidente da Câmara dos Deputados Eduardo Cunha (PMDB).

Diferentemente do seu antecessor, o presidente Luís Inácio Lula da Silva (PT), ela não conseguiu reverter o ciclo de ambivalência, nem pela gestão interna da coalizão e muito menos pela aproximação popular. Ressalta-se que nem mesmo um rearranjo na distribuição de cargos da coalizão e nem a liberação de emendas partidárias surtiram efeito, de tal sorte que o cenário político foi se desgastando até que, no auge da fase centrífuga, um processo de *impeachment* foi aceito e ela foi destituída do cargo.

O presidente Temer, por sua vez, não chegou a uma fase centrífuga, mas

também não conseguiu manter o seu governo na fase centrípeta, pois enfrentou muitas instabilidades.

A crise política experimentada pelos governos Dilma e Temer reabriu o debate institucional no tocante à inviabilidade do presidencialismo de coalizão.

No entanto, como explicam Limongi e Figueiredo (2017), a insistência de que a crise teria emergido como uma consequência das escolhas institucionais fundamentais (presidencialismo e representação proporcional) nos leva a desconsiderar outras motivações, deixando de lado, sobretudo, a polarização política que se armou ao longo das disputas presidenciais e dos governos do Partido dos Trabalhadores. A polarização, como lembram os mesmos autores, foi alimentada e ganhou força nos momentos finais do processo eleitoral de 2014, em meio a uma série de revelações de corrupção, bem como a uma crise econômica.

Conclusão

Este artigo procurou fazer um sobrevoo nos principais elementos do presidencialismo de coalizão e seus dilemas, para que os pesquisadores iniciantes possam ter uma visão mais aprimorada das relações entre os Poderes Executivo e Legislativo e interpretar de forma mais consistente os problemas

políticos enfrentados pelos nossos governantes nos dias atuais.

Como se falou, a atual crise vivida pelo Brasil reabriu o debate institucional sobre o presidencialismo de coalizão brasileiro. Para muitos analistas, os problemas políticos enfrentados pelo país desde a reeleição da ex-presidente Dilma Rousseff, bem como o seu *impeachment* e as dificuldades enfrentadas pelo seu sucessor, Michel Temer, apontam para a inviabilidade desse modelo. No mesmo sentido, as investigações da Lava Jato teriam demonstrado o custo desse modelo de governo e o preço pago pelo Executivo na intenção de obter apoio parlamentar. A maior parte dessa discussão gira em torno do que estaria subjacente ao funcionamento do sistema político brasileiro (LIMONGI e LIMONGI, 2017).

Não resta dúvida de que, no Brasil, coexistem a crise, o presidencialismo e as coalizões. Contudo, para que realmente exista uma relação de causa e efeito, seria preciso ter certeza da possibilidade de mudança do funcionamento do presidencialismo de coalizão. Assumindo-se “valores” ou formatos diferentes dos atuais, a crise se resolveria (LIMONGI e FIGUEIREDO, 2017).

Assim, importa lembrar que ainda que haja no sistema brasileiro uma alteração radical do presidencialismo para o parlamentarismo, o primeiro-ministro terá

que se valer das coalizões para governar, ou seja, nada seria muito diferente do presidencialismo atual, pelo menos no que toca a formação de coalizões.

Como provocam os mesmos autores, cabe refletir sobre os dois termos que compõem a expressão – “presidencialismo” e “coalizão” –: qual deles precisaria ser mudado? E como ter certeza de que a mudança pregada alteraria o *modus operandi* da política brasileira? Estas são perguntas que ainda não possuem respostas concretas.

Por outro lado, algumas medidas reformativas vêm sendo aplicadas, como por exemplo, as alterações no limite de gastos para cada cargo em disputa nas eleições, o fundo eleitoral e o novo fundo especial de financiamento de campanha, o horário gratuito de propaganda eleitoral, a cláusula de barreira e outras novas regras (Leis Federais nº 13.487/2017 e 13.488/2017). No entanto, algumas delas só produzirão efeitos na próxima eleição, isto é, em 2020.

O Brasil viveu durante pouco mais de 20 anos uma ditadura militar em que direitos básicos como a liberdade de se expressar artística e politicamente foram suprimidos da sociedade e substituídos por práticas de tortura e morte, de perseguições, de falta de transparência e de outras terríveis maneiras de se resolver os dilemas políticos. Após a redemocratização, o povo

brasileiro tem a possibilidade de debater constantemente o funcionamento das suas instituições políticas e tanto o estudante como o profissional do direito têm um papel muito importante nesse processo.

Por isso, muito mais do que entender o ponto de vista jurídico das nossas instituições, é preciso compreender como elas se relacionam no mundo da política, motivo pelo qual uma abordagem interdisciplinar envolvendo a Ciência Jurídica e a Ciência Política é bastante frutífera para a evolução do entendimento das nossas instituições.

Limongi e Figueiredo (2017, p. 96) ressaltam a importância das instituições, contudo, outros elementos precisam ser considerados em nossas análises:

Mesmo no argumento alegado ou supostamente institucional, a corrupção e a crise que o país vem enfrentando pouco têm a ver com o desenho institucional. Reconhecer que instituições importam não é o mesmo que dizer que só instituições importam. Não há sistema político imune a crises. Não há sistema político que funcione sem que políticos façam escolhas, definam seus objetivos e estratégias para lidar com seus aliados e seus inimigos. E essas escolhas têm consequências, nem sempre as melhores ou aquelas com as quais concordemos. Em uma palavra, não há sistema que prescindia da política.

Assim, o presente trabalho buscou elucidar alguns dilemas do presidencialismo de coalizão brasileiro, ao mesmo tempo em que procurou demonstrar que tal sistema reúne

características comuns à maioria das formas de governo existentes. Fica a lição de que o modelo tem problemas graves, contudo, não é possível afirmar que, por si só, seja o cerne da atual crise vivida pelo Brasil.

Em verdade, espera-se que este breve ensaio seja um ponto de partida para que essa reflexão seja aprofundada nos trabalhos acadêmicos de nossas faculdades e estimule debates entre os membros da sociedade.

Referências

ABRANCHES, Sérgio Henrique. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. In: Dados, 1988.

ABRANCHES, Sérgio Henrique. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. In: TAVARES, José Antônio Giusti (org). **O Sistema Partidário na Consolidação da Democracia Brasileira**. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 2003, p. 21-73 (Publicado originalmente em Dados, Revista de Ciências Sociais, v. 31, nº 01, 1988).

ABRANCHES, Sérgio Henrique. Os ciclos do presidencialismo de coalizão. In: Eco política ensaios. 2014.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL.STF (Supremo Tribunal Federal). **Voto proferido pelo Ministro Celso de Mello na medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade nº 4048-1/DF**. Requerente: Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB. Requerido: Presidente da República. Relator Ministro Gilmar Medes. Tribunal Pleno, Brasília, 14 de maio de 2008, 41 p. (Publicado no Diário da Justiça Eletrônico em 22/ago./2008).

DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de teoria geral do Estado. 32ª edição. São Paulo: Saraiva, 2013.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e legislativo na ordem constitucional**. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

FREITAS, Andrea Marcondes de. O presidencialismo da coalizão. São Paulo. 2013. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. A crise atual e o debate institucional. In: Novos Estudos. CEBRAP. São Paulo. Nov. 2017.

LIMONGI, Fernando; VASSELAI, Fabricio. Coordenando candidaturas: coligações e fragmentação partidária nas eleições gerais brasileiras. In: 10º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política. Set. 2016.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. Voto de confiança. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 16 fev. 2016. p. A-2.

SANTOS, Fabiano. Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 45, nº 2, 2002, p. 237-264.

VENCESLAU, Pedro; PITTA, Iuri. ‘PSDB não deve ser como PT foi’, diz FHC. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 24 out. 2015. Política, p. A 10.