

DIREITO
V.9 • N.2 • 2023 - Fluxo Contínuo

ISSN Digital: 2316-381X
ISSN Impresso: 2316-3321
DOI: 10.17564/2316-381X.2023v9n2p130-143



PODER POLÍTICO NO BRASIL: PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO E O SEU IMPACTO NA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

POLITICAL POWER IN BRAZIL: COALITION PRESIDENTIALISM AND
ITS IMPACT ON REPRESENTATIVE DEMOCRACY

EL PODER POLÍTICO EN BRASIL: EL PRESIDENCIALISMO DE
COALICIÓN Y SU IMPACTO EN LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

Rogério Gesta Leal¹
Vanessa Thomas Becker²

RESUMO

O presente trabalho aborda a temática sobre o exercício do poder político no Brasil. A partir de uma análise do sistema de governo brasileiro, desenvolve-se uma análise das condições institucionais que levam ao exercício do presidencialismo de coalizão. Ainda, promove-se uma apresentação das críticas teóricas acerca desse comportamento institucional, que impactam de forma negativa a democracia representativa brasileira. Utilizou-se, para o desenvolvimento, o método de abordagem hipotético-dedutivo e o método de procedimento analítico, a partir da técnica de pesquisa bibliográfica.

PALAVRAS-CHAVE

Democracia Representativa. Poder Político. Presidencialismo de Coalizão.

ABSTRACT

The present work aims the issue of the exercise of political power in Brazil. Based on an analysis of the Brazilian government system, an analysis of the institutional conditions that lead to the exercise of coalition presidentialism is developed. Still, a presentation of theoretical criticisms about this institutional behavior, which negatively impact Brazilian representative democracy, is promoted. The hypothetical-deductive method of approach and the method of analytical procedure were used for the development, based on the bibliographical research technique.

KEYWORDS

Representative Democracy. Political Power. Coalition Presidentialism.

RESUMEN

El presente trabajo aborda la cuestión del ejercicio del poder político en Brasil. A partir de un análisis del sistema de gobierno brasileño, se desarrolla un análisis de las condiciones institucionales que conducen al ejercicio del presidencialismo de coalición. Aún así, se promueve una presentación de críticas teóricas sobre este comportamiento institucional, que impactan negativamente en la democracia representativa brasileña. Para el desarrollo se utilizó el método de abordaje hipotético-deductivo y el método de procedimiento analítico, basados en la técnica de investigación bibliográfica.

PALABRAS CLAVE

Democracia Representativa. Poder político. Presidencialismo de coalición.

1 INTRODUÇÃO

Neste trabalho desenvolve-se uma abordagem sobre o funcionamento do sistema de governo brasileiro à luz do presidencialismo de coalizão, a partir de uma descrição acerca da estrutura da governabilidade presidencial e da formulação de uma aliança de apoio majoritária com os parlamentares do Congresso Nacional. Para tanto, são discutidos, inicialmente, o conceito de poder político e do princípio da separação dos poderes, bem como as características da República Federativa do Brasil. Após, o debate se direciona para as características institucionais do sistema brasileiro que culminam no desenvolvimento do presidencialismo de coalizão. Por fim, promove-se uma exposição das críticas teóricas referente ao comportamento do presidencialismo de coalizão, bem como se aponta os impactos negativos dessa prática no que diz respeito ao desenvolvimento da democracia representativa.

O presente trabalho caracteriza-se como uma pesquisa qualitativa bibliográfica, baseada em livros, artigos científicos e doutrinas, a fim de obter uma possível resposta para a problemática apresentada. A abordagem do tema é feita pelo método hipotético-dedutivo. A pesquisa, por sua vez, se efetua pelo método de procedimento analítico.

2 CONCEITUAÇÃO DE PODER POLÍTICO E O SEU EXERCÍCIO NO ESTADO BRASILEIRO

Segundo Silva (2005, p. 106-107), o poder é fato da vida social e o “Estado, como grupo social máximo e total, tem também o seu poder, que é o poder político ou poder estatal”. A sociedade, em sua composição, “compreende uma multiplicidade de grupos sociais diferenciados e indivíduos, aos quais o poder político tem que coordenar e impor regras e limites”. O Estado, assim, deve regulamentar os interesses gerais de todos que o compõe, por meio do exercício do poder político, que tem por base o interesse de toda a população. Silva (2005, p. 108) descreve que o exercício do poder político se desenvolve da seguinte forma:

O governo é, então, o conjunto de órgãos mediante os quais a vontade do Estado é formulada, expressada e realizada, ou o conjunto de órgãos supremos a quem incumbe o exercício das funções do poder político. Este se manifesta mediante suas funções que são exercidas e cumpridas pelos órgãos de governo. Vale dizer, portanto, que o poder político, uno, indivisível e indelegável, se desdobra e se compõe de várias funções, fato que permite falar em distinção das funções, que fundamentalmente são três: a legislativa, a executiva e a jurisdicional.

Dessa forma, compreende-se que o poder político se desdobra em três funções essenciais do Estado, que são, conforme descritas por Silva (2005), a legislativa, a executiva e a jurisdicional. A teoria clássica da separação dos poderes estatais consiste em cindir o exercício das funções estatais entre órgãos independentes e autônomos, a fim de evitar a aglomeração de todas as funções estatais em uma única

peessoa ou único órgão. Preceitua a Constituição Federal³ que são poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, com atribuição para cada órgão de uma função estatal, observando o princípio da separação dos poderes (MONTESQUIEU, 1996).

Segundo Alexandrino e Paulo (2019, p. 463), se trata de uma “divisão rígida” das funções estatais em órgãos completamente desvinculados; hodiernamente, esses autores mencionam que a Carta Constitucional adotou uma teoria da “separação de poderes flexível [...] todos os poderes não exercem exclusivamente as funções estatais que lhes seriam típicas”, mas, além disso, “desempenham funções denominadas atípicas, isto é, assemelhadas às funções típicas de outros poderes”.

Essa flexibilização da divisão dos poderes estatais possibilita uma maior interação entre os órgãos que os desempenham, promovendo uma atuação pautada na cooperação entre os Poderes da União, em todos os âmbitos da Federação. Mantém-se a autonomia de cada órgão, entretanto, estreitam-se as relações de desenvolvimento das funções estatais.

Como exemplo da promoção de atividade atípica por um dos Poderes do Estado, pode-se destacar a possibilidade de Poder Executivo, por meio do Presidente da República, além de administrar a coisa pública (função típica), legislar privativamente sobre alguns assuntos de importância estatal, previstos no art. 61 da Constituição Federal, editar emendas constitucionais, conforme disposição do art. 60 da Carta Constitucional e atuar por meio de medidas provisórias, que possuem força de lei, conforme preceitua o art. 62 da Constituição Federal.

O Brasil, conforme previsão do texto constitucional é um Estado Republicano, de interesses democráticos, em um sistema de governo presidencialista. Alexandrino e Paulo (2019, p. 300), definem que um governo Republicano é aquele que possui as seguintes características: “eletividade, seja ela direta ou indireta; temporalidade no exercício do poder; representatividade popular; responsabilidade do governante (de prestar contas)”.

No regime democrático, segundo Silva (2005), há por meio do sufrágio, a eleição de representantes, garantindo à participação do povo nas decisões políticas do país de forma indireta e representativa, uma vez que, apesar de ser o detentor do poder soberano, não pode administrar diretamente o Estado, conferindo essa função aos candidatos eleitos.

Nesse sentido, Habermas (1997, p. 171) buscou justificar a formação do Estado, ao afirmar que ele é “necessário como poder de organização, de sanção e de execução, porque os direitos têm que ser implantados, porque a comunidade de direito necessita de uma jurisdição organizada e de uma força para estabilizar a identidade”, e, também, “porque a formação da vontade política cria programas que têm que ser implementados”.

Compreende-se, então, que o poder democrático deriva do povo, mas não pode ser por ele administrado diretamente em todas as suas esferas, em razão da amplitude de nacionais que o compõe. Assim, o Estado, detentor de poder político, surge para concentrar a gama de requisições da sociedade e, também para administrar a coisa pública. A formação do Estado pressupõe a eleição de candidatos pelo povo.

3 Art. 2º. São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

A Constituição Federal dispõe que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”. A escolha de representantes para exercer o poder político em seu nome consiste na prática da democracia indireta ou representativa. Segundo Silva (2005, p. 137-138):

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

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

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

O mandato político-representativo foi considerado a melhor forma de representação dos interesses dos eleitores, até o surgimento da ideia de Democracia de Partidos. Conforme Mezzaroba (2004, p. 78):

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

Segundo disposição do Código Eleitoral⁴ brasileiro “todo poder emana do povo e será exercido em seu nome, por mandatários escolhidos, direta e secretamente, dentre os candidatos indicados por partidos políticos nacionais”. Nesse sentido, evidencia-se que em nossa democracia vigora o princí-

4 Art. 2º Todo poder emana do povo e será exercido em seu nome, por mandatários escolhidos, direta e secretamente, dentre candidatos indicados por partidos políticos nacionais, ressalvada a eleição indireta nos casos previstos na Constituição e leis específicas.

pio da representação partidária. Assim, quem deseja concorrer às eleições com intuito de representar o interesse do povo, deve estar, necessariamente, registrado em um partido político.

No que concerne ao sistema de governo, o Brasil adota o presidencialista, cujo poder é concentrado na figura de um presidente, que detém tanto a função de chefe de Estado, como a de chefe de Governo (VICTOR, 2015). A função de chefe de Estado consiste em dizer que o Presidente da República irá representar o país no cenário internacional, enquanto a função de chefe de Governo consiste em administrar a política interna do país. Há, ainda, a chefia da administração pública, que também será exercida pelo Presidente da República (ALEXANDRINO; PAULO, 2019).

No que diz respeito às características principais do sistema presidencialista, pode-se destacar que há, nesse sistema, independência entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. No entanto, conforme já mencionado, essa independência foi flexibilizada com a evolução estatal. Logo, atualmente, pode-se falar em harmonia e controle recíproco entre os poderes (ALEXANDRINO; PAULO, 2019).

Quanto ao sistema de governo, sustenta-se que o presidencialismo no Brasil possui um modo de comportamento diferenciado, em razão das características institucionais do Estado Brasileiro, que determinam uma relação de dependência entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo para o desenvolvimento do poder político, que é conhecida na doutrina brasileira como presidencialismo de coalizão (ABRANCHES, 1988). Na sequência, será promovida uma análise de como se desenvolvem os aspectos estruturais e programáticos do presidencialismo de coalizão.

3 ELEMENTOS INSTITUCIONAIS DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO

Conforme adiantado na parte anterior do texto, o sistema de governo presidencialista brasileiro possui uma definição especializada quanto ao seu modo de comportamento, visto que há uma relação de dependência entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo no país, denominada por Abranches (1988, p. 21-22) como “presidencialismo de coalizão”. A expressão expõe a necessidade que o Presidente da República tem em promover negociações, buscando firmar acordos com os partidos políticos com maior representatividade no Congresso Nacional, para obter apoio parlamentar a fim de implementar suas políticas de governo.

Para Abranches (1988), esse cenário decorre em razão das características institucionais da democracia brasileira. Schier (2017, p. 92) descreveu que os elementos institucionais que conduzem ao presidencialismo de coalizão são “(i) a adoção de um modelo de presidencialismo imperial, (ii) o sistema eleitoral proporcional com lista aberta para o parlamento, (iii) o multipartidarismo e (iv) o federalismo”.

No que diz respeito à primeira característica institucional indicada, quanto um modelo de presidencialismo imperial, tal afirmação decorre do fato de a Carta Política concentra no Poder Executivo uma gama de poderes, especialmente no que tange a definição da agenda política e nomeação de cargos políticos. Segundo Abranches (2018, p. 75):

O Executivo, na versão de 1988 do presidencialismo de coalizão, passou a ter a iniciativa exclusiva de propor projetos de lei orçamentária e sobre matéria tributária. Tal poder foi

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

Nesse sentido, há um Executivo em que há uma grande concentração de poderes, visto que compete ao Presidente legislar sobre “as principais áreas de política: tributação, orçamento e fixação dos quadros do funcionalismo” (LIMONGI, 2006, p. 27). Caso não obtenha o apoio parlamentar de forma majoritária para levar adiante a votação do projeto legislativo, esbarra na dificuldade de garantir a sua governabilidade.

O poder legislativo brasileiro é bicameral, composto pelo Senado Federal e pela Câmara dos Deputados. A segunda característica institucional que culmina no presidencialismo de coalizão envolve a forma de eleição no que diz respeito à composição da Câmara dos Deputados, que ocorre por meio de sistema eleitoral proporcional.

O Presidente da República será eleito, conforme previsão da Constituição Federal de 1988, pelo sistema majoritário de votos, o que significa que o candidato que obtiver maioria absoluta dos votos será eleito para o cargo (SILVA, 2005). Esse sistema se aplica também para a eleição de governadores, prefeitos e senadores.

Já a eleição para deputado federal, estadual e vereador se dará pelo sistema proporcional. Segundo Bonavides (2001, p. 250), “o sistema proporcional permite de modo adequado à representação dos grupos de interesse e oferece então um quadro político mais autêntico e compatível talvez com a realidade contida no pluralismo democrático”.

No que diz respeito à eleição de representantes do Poder Legislativo em âmbito federal, Schier (2017, p. 99) descreve que se adota um sistema “duplamente proporcional”:

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

A intenção da adoção do referido modelo é garantir representação ao pluralismo de ideias existentes na Sociedade Brasileira (MEZZAROBÀ, 2004), possibilitando a eleição, também, de representantes minoritários. Cabe destacar que a Constituição Federal elencou em suas disposições iniciais os

fundamentos do Estado. São eles: a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre-iniciativa e o pluralismo político.

No que diz respeito ao fundamento do pluralismo político, “nossa sociedade deve reconhecer e garantir a inclusão, nos processos de formação da vontade geral, das diversas correntes de pensamento e grupos representantes de interesses existentes no seio do corpo comunitário” (ALEXANDRINO; PAULO, 2019, p. 93). Assim, o Estado Democrático de Direito precisa abarcar a pluralidade de opinião que permeia uma sociedade, fornecer meios que garantam a representação de todas as instituições e suas nuances de diversidade.

Dessa forma, o agrupamento de afinidades ideológicas se dará, entre outras formas de organização da sociedade civil, por meio dos partidos políticos no contexto eleitoral. O fundamento do pluralismo político oportuniza a criação de tantos partidos quantos forem necessários para que o povo sintam-se representado, desde que “resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana”, conforme determinou a Constituição Federal⁵. Nesse contexto, há no Brasil 31 partidos registrados no Tribunal Superior Eleitoral (TSE, 2023).

Para Nicolau (2017, p. 73) “em decorrência da alta fragmentação partidária, todos os presidentes do atual ciclo democrático tiveram de fazer amplas coalizões no Legislativo para governar”. Nesse contexto, ao assumir a chefia do Poder Executivo, o Presidente da República poderá ter um impasse no momento de exercer a governabilidade, frente à representação multipartidária no Congresso Nacional (VIEIRA, 2018). Diz-se isso, pois, em que pese haja independência entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, o presidente da República “para enfrentar a sua agenda de problemas, [...] tem que governar com uma coalizão multipartidária” (ABRANCHES, 2001, p. 12).

Dessa forma, para sanar os conflitos de uma sociedade complexa e multicultural, fez-se necessário encontrar um ponto em comum entre os interesses do Presidente da República e dos Congressistas, para execução do projeto de governo presidencial, bem como dos interesses populares representados pelos parlamentares. Schier (2017, p. 104) narrou que “a fragmentação é ainda agravada não apenas por decorrência dos aspectos sociais”, mas em razão de que o “sistema eleitoral de base federativa gera a necessidade de atendimento de demandas locais muito diversas e específicas em detrimento de interesses mais gerais ou nacionais”.

No que diz respeito à alocação de recursos públicos, os parlamentares estão interessados nas emendas parlamentares como moeda de troca de apoio ao governo presidencial. Segundo Abranches (2018, p. 79) “sem a ação federal em seu favor nos estados e municípios, sempre carentes de recursos federais, o parlamentar perde as condições de elegibilidade”. Nesse sentido, o parlamentar, que também foi eleito com promessas de conquistas em seu mandato, sejam elas de interesse local ou de interesse de determinado grupo específico, precisa aliar seus objetivos com o interesse do Poder Executivo, a fim de que ambos obtenham sucesso no desenvolvimento de seu projeto político.

Outra forma de negociação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo diz respeito ao preenchimento dos Ministérios Presidenciais. Abranches (2018, p. 88) discorreu:

5 Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana [...].

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

Assim, evidencia-se que o sucesso presidencial dependerá da capacidade de articulação do Presidente da República para com os detentores dos mandados eletivos do Poder Legislativo e os interesses que permeiam a negociação. A composição governamental e o orçamento público disponível serão a moeda de negociação entre os Poderes para composição de um projeto de governo. No entanto, desse arranjo institucional para o desenvolvimento da política nacional, surgem críticas quanto aos seus possíveis prejuízos. Na próxima parte do texto, se discutirá acerca das críticas apontadas ao presidencialismo de coalizão e os impactos dessa prática no que diz respeito à democracia representativa brasileira.

4 CRÍTICAS AO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO E OS SEUS IMPACTOS NA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

Alguns autores sugerem que o sistema do presidencialismo de coalizão desenvolvido no Brasil poderia gerar instabilidade política, pois tendência à possibilidade de conflitos entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo caso não cheguem a um denominador comum, quando da negociação de projetos. Pode-se perceber essa interpretação, por exemplo, na colocação de Schier (2016, p. 254-255):

Por um lado a combinação de multipartidarismo e sistema proporcional de eleição gera composições parlamentares fragmentadas. [...] Por outro lado o presidencialismo demanda que o chefe do Poder Executivo tenha apoio do parlamento para implantar a sua agenda e suas políticas, mas, em face de um legislativo fragmentado, as relações tendem a ser conflituosas. [...] Em sistemas parlamentaristas quando os conflitos entre Executivo e Legislativo são muito fortes ou insolúveis existem válvulas de escape: voto de desconfiança com a respectiva queda do gabinete ou, em alguns casos, dissolução do próprio parlamento com convocação de eleições. Tais saídas não existem no presidencialismo, onde o chefe do Poder Executivo só pode ser retirado do cargo pelo término do mandato ou eventualmente através de processo de impeachment no caso da prática de crime de responsabilidade. [...] A combinação institucional pode gerar, ao menos tendencialmente, instabilidade política.

Pode-se inferir, pela colocação do autor, que o presidencialismo de coalizão tem uma tendência à paralisia na agenda programática em caso de descompasso entre os interesses do Poder Executivo e do Poder Legislativo. Tal percepção é fática e quando aplicada ao contexto brasileiro torna-se essencialmente preocupante, pois, a primeira vista, não há meios institucionais capazes de contor-

narem eventual impasse entre os Poderes Estatais, salvo a destituição de cargo executivo por meio de impeachment. A partir dessa situação, com o intuito de sanar conflitos programáticos, justificam os envolvidos nessa negociação, a desvirtuação da finalidade da coalizão partidária com intuito de encontrarem um denominador comum.

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

Nos últimos anos, o alto preço cobrado pelos partidos para garantir a governabilidade dos presidentes da República tem ficado mais explícito. As revelações da Operação Lava Jato têm indicado como esse equilíbrio de forças entre o chefe do Poder Executivo e os grandes caciques do Parlamento, demonstrado nos trabalhos de Limongi e Figueiredo, é extremamente dispendioso para a sociedade. E mais do que isso: ao longo das negociações surgem excelentes oportunidades de ganhos para os grupos de interesses que saibam se aproveitar das brechas geradas pelo nosso presidencialismo de coalizão.

Nesse sentido, a necessidade de negociação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, estaria por contaminar a consolidação da democracia no país, ao ponto que a necessidade de formação de coalizões estaria desvinculando a prática política dos ideais republicanos e democráticos, uma vez que os governantes promovem a negociação de interesses particulares para concessão de apoio político ao invés de preocuparem-se com a administração da coisa pública. Dada as práticas clientelistas tão fomentadas no histórico formativo da democracia brasileira, essa necessidade de negociação entre os poderes tende a se desenvolver pautada em interesses de caráter oligárquicos, em que os objetivos visados não garantem a construção de melhorias que amparem a sociedade de forma coletiva, mas que garantem privilégios a pequenos grupos.

Percebe-se que o desenvolvimento da política brasileira, especialmente em decorrência do presidencialismo de coalizão, reforça a lógica do exercício político por meio da prática de concessão para obtenção, perpetuando o desvirtuamento das condições democráticas no Brasil, ao ponto que mantém suas práticas relacionadas ao clientelismo, a fim de garantir a sustentação política. Há, na verdade, uma ausência do próprio ideal democrático e republicano na ocupação do cargo eletivo, bem como de compreensão das instituições de representação determinadas no texto constitucional. Segundo Mezzaroba (2004, p. 85):

Na Democracia representativa os Partidos Políticos surgem como instituições incumbidas de canalizar a vontade de cada um dos representados, buscando expressá-la de forma unificada e organizada. A vontade deixa de ser unitária, de um sujeito não real, conforme vislumbra a concepção liberal, transformando-se em pluralidade de vontades, de sujeitos reais. Os representados passam, então, a identificar-se com os princípios e programas partidários, e não mais apenas com a personalidade individual e única do representante.

É inadmissível que representantes eleitos pelo voto popular, que deveriam atuar em prol do interesse coletivo, promovam negociações particulares no exercício do poder, pois essa prática desvirtua

o instituto da representação. “Quando os partidos e o Parlamento deixam de assumir sua função, deve-se temer que na ausência de uma nova forma de representação, suscetível de responder os anseios da sociedade, o regime democrático perca sua credibilidade” (LEFORT, 1991, p. 62).

A ausência de credibilidade nas instituições políticas já é perceptível, ao ponto que no Brasil, há cerca de 147,3 milhões de eleitores e apenas, cerca de 16,4 milhões são filiados a um partido político, o que corresponde a pouco mais de 10% do eleitorado (TSE, 2020). Assim, tendo em vista que as práticas dos representantes dos Poderes Executivo e Legislativo, são realizadas, muitas vezes, sem priorizar o interesse da sociedade, há uma crise de legitimidade, em que os cidadãos não se sentem representados por seus políticos (CASTELLS, 2018), especialmente diante de tantos escândalos de corrupção envolvendo os políticos brasileiros.

Como, por exemplo, o esquema Anões do Orçamento que foi descoberto no ano 1993, o conhecido caso do Mensalão, que teve início no ano de 2005 e o julgamento final ocorreu no ano de 2013, a Operação Maus Caminhos, investigada a partir do ano de 2015 e a Operação Lava-Jato que teve início no ano de 2014, amplamente divulgadas pela mídia. Esses e tantos outros episódios proporcionados pela negociação entre os poderes estatais, mormente ao exercício do presidencialismo de coalizão, auxiliam no surgimento de uma crise da democracia representativa, ao ponto que estimulam um cenário em que há uma quebra de fé por parte dos eleitores no que tange aos compromissos assumidos por seus representantes.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo iniciou-se a partir da conceituação de poder político, que se divide nas três funções estatais: legislativa, executiva e jurisdicional. O Brasil é um Estado Republicano de interesses democráticos, em um sistema de governo presidencialista. Assim, o Estado pertence ao povo, é coisa pública. Logo, é do povo o poder de influenciar no desenvolvimento do poder político. Isso ocorre por meios diretos de participação e, também, pela escolha de governantes, que correspondem aos direitos políticos.

Algumas características institucionais do país, notadamente quanto ao Poder Executivo dotado de poderes imperais, o sistema proporcional de lista aberta de composição da Câmara dos Deputados, o multipartidarismo e o federalismo, auxiliam no desenvolvimento de um comportamento diferenciado do sistema de governo. O Presidente da República terá que contar com o apoio dos Congressistas, para que suas propostas legislativas sejam aprovadas no desenrolar do processo legislativo. Para tanto, terá que formar alianças com os partidos que compõem o Poder Legislativo. A essa prática dá-se o nome de presidencialismo de coalizão.

Tal característica de negociação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, que perpetua o primeiro como poder concedente e o segundo como poder demandante, por vezes, auxilia na manutenção de práticas clientelistas que desvirtuam o desenvolvimento democrático no país. É o que se extrai, inclusive, dos diversos escândalos de corrupção amplamente divulgados pela mídia. Consequentemente, essa disfunção no desenvolvimento da atuação estatal promove um afastamento do

cidadão da prática política cotidiana, ao ponto que não se identifica com as condutas promovidas. Assim, enfraquecendo cada vez mais a percepção do cidadão quanto a sua essencialidade no desenvolvimento do contexto sociopolítico do país, desvirtua as finalidades da democracia representativa, impactando de forma negativa o seu desenvolvimento.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique. A democracia Brasileira vai bem, mas requer cuidados: proposições sobre a democracia brasileira e o presidencialismo de coalizão. Fórum Nacional, 13, 2001.

Anais[...], Rio de Janeiro, 2001. Disponível em: <https://www.inae.org.br/estudo/a-democracia-brasileira-vai-bem-mas-requer-cuidados-proposicoes-sobre-democracia-brasileira-e-o-presidencialismo-de-coalizao/>. Acesso em: 5 mar. 2023.

ABRANCHES, Sérgio Henrique. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

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

Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4251415/mod_resource/content/1/AbranchesSergio%281988%29_PresidencialismodeCoalizao.pdf. Acesso em: 1 mar. 2023.

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito constitucional descomplicado**. 18. ed. São Paulo: Método, 2019.

AVRITZER, Leonardo. **Impasses da democracia no Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

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

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral (TSE). **Partidos políticos registrados no TSE**. TSE, 2023.

Disponível em: <https://www.tse.jus.br/partidos/partidos-registrados-no-tse/registrados-no-tse>. Acesso em: 5 mar 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral (TSE). **Estatísticas do eleitorado** – Eleitores filiados. TSE, 2020.

Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado/filiados>. Acesso em: 7 jan. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 5 mar. 2023.

BRASIL. **Lei n. 4.737**, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4737.htm. Acesso em: 5 mar. 2023.

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

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

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

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

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

MEZZAROBA, Orides. **Introdução ao direito partidário brasileiro**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

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

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

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

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

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

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

Recebido em: 14 de Dezembro de 2022

Avaliado em: 9 de Maio de 2023

Aceito em: 6 de Junho de 2023



A autenticidade desse artigo pode ser conferida no site <https://periodicos.set.edu.br>

Copyright (c) 2023 Revista Interfaces Científicas - Direito



Este trabalho está licenciado sob uma licença Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

1 Doutor em Direito. Professor titular da Universidade de Santa Cruz do Sul, e da Fundação Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul - FMP.
E-mail: gestaleal@gmail.com

2 Mestranda em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). Assessora no Ministério Público Federal - PRM Cruz Alta/RS. E-mail: vanessa.tbecker@hotmail.com.

