

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

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

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

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

A compreensão do Estado – enquanto objeto de estudo – mais do que a mera análise fria do seu ordenamento jurídico requer, portanto, uma imersão nas ciências sociais para que, sob uma nova perspectiva, seja possível identificar os elementos históricos que contribuíram para a consolidação de sua soberania, as bases filosóficas e as características sociológicas daquele povo, o fluxo econômico e, fundamentalmente, a forma como se organiza o processo decisório daquela sociedade política, através da

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

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

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

identificação da relação entre seus agentes políticos, de sua hierarquia e da distribuição do poder naquele território.

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

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

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

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

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

“o conceito de forma afeta os diferentes graus da realidade política, permitindo a identificação de três espécies distintas: *regime político*, quando se refere à estrutura global da realidade política, com todo o seu complexo institucional e ideológico; *forma de Estado*, se afeta a estrutura da organização política; *sistema de governo*, quando se limita a tipificar as relações entre as instituições políticas”⁴.

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

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

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

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

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

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

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

“Formas de governo não se confundem com regime de governo, nem com sistema político, embora seja comum o emprego dessas expressões como sinônimas. O regime de governo está no plano do ser, retrata uma determinada realidade política, na qual se identificam o conjunto de instituições que regulam a luta pelo poder e o seu exercício, bem como os valores que animam tais instituições. Sistema político, por sua vez, designa, na TGE, as relações entre as instituições do Estado do ponto de vista ideológico (sistemas autoritários, totalitários, democráticos); insere-se no plano do dever-ser.”⁸

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

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

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

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

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

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

•• *O presidencialismo de coalizão no Brasil*

“O parlamentarismo foi produto de uma longa evolução histórica, não tendo sido previsto por qualquer teórico, nem se tendo constituído em objeto de um movimento político determinado. Suas características foram se definindo paulatinamente, durante muitos séculos, até que se chegasse, no final do século XIX, à forma precisa e bem sistematizada que a doutrina batizou de parlamentarismo (...)”⁹.

“O presidencialismo, exatamente como ocorreu com o parlamentarismo, não foi produto de uma criação teórica, não havendo qualquer obra ou autor que tivesse traçado previamente suas características e preconizado sua implantação. Mas, diferentemente do que ocorreu no regime parlamentar, o presidencialismo não resultou de um longo e gradual processo de elaboração. Pode-se afirmar com toda a segurança que o presidencialismo foi uma criação americana do século XVIII, tendo resultado da aplicação das ideias democráticas, concentradas na liberdade e na igualdade dos indivíduos e na soberania popular, conjugadas com o espírito pragmático dos criadores do Estado norte-americano”¹⁰.

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

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

No Brasil, o presidencialismo foi implementado a partir da Proclamação da República em 1889 e desde então, vem sendo reproduzido ao longo de toda a evolução

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

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

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

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

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

histórica do período republicano, tendo sido previsto em todas as Constituições brasileiras desse período¹⁴.

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

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

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

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

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

Isso porque, em razão da proliferação dos partidos políticos e de outros fatores que serão objeto de análise posterior, a interação entre o Poder Legislativo e o Poder

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

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

Executivo no Brasil pós 1988, forjou-se na profunda interdependência entre esses dois Poderes e à necessidade de formação de grandes bases de apoio parlamentar, como forma de assegurar sustentação aos governos dentro do Congresso Nacional.

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

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

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

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

O presidencialismo de coalizão é uma realidade do nosso sistema político e por isso, desafia-nos a compreender esse sistema de governo tipicamente brasileiro, para que possamos fazer a adequada ponderação crítica a seu respeito, oferecendo, posteriormente, sugestões para sua manutenção, seu aprimoramento, ou até mesmo, sua eventual superação, abrindo caminho para, em última análise, revitalizarmos a relação entre os Poderes e a confiabilidade das nossas instituições políticas, em especial, o Congresso Nacional e a Presidência da República.

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

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

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

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

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

Em relação à evolução histórica do presidencialismo no Brasil, entre 1889 e 1988, o item 1.2 está organizado em seis subitens, de acordo com cada período republicano brasileiro: i) período de 1889 a 1930 (sob a vigência da Constituição de 1891); ii) período de 1930 a 1937 (com enfoque na Constituição de 1934); iii) período de 1937 a 1945 (com referências à Constituição de 1937); iv) o período de 1946 a 1964 (a partir da Constituição de 1946); v) o período de 1964 a 1985 (com ênfase nos Atos Institucionais, na Constituição de 1967 e na emenda nº 1 de 1969); vi) a redemocratização e a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988 (e análise da Constituição de 1988).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Do ponto de vista acadêmico, entre as obras mais recentes escritas nesta Faculdade a respeito do sistema de governo presidencialista é da lavra do Professor Associado Alexandre de Moraes, cujo título “Presidencialismo”, foi publicado originalmente no ano de 2004. Desde então, foram poucos, mas relevantes os trabalhos a respeito do presidencialismo desenvolvidos nesta Faculdade, por meio de dissertações de mestrado e teses de doutorado.

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

