

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
FACULDADE DE DIREITO**

MARIA CAROLINA GIUSTI REBOUÇAS

A CRISE DO PRESIDENCIALISMO NO BRASIL

SÃO PAULO

2022

MARIA CAROLINA GIUSTI REBOUÇAS

A CRISE DO PRESIDENCIALISMO NO BRASIL

Trabalho de Conclusão de Curso em Direito apresentado à Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, sob orientação da Prof.^a Dra. Flávia Pinheiro, para a obtenção do título de bacharel em Direito

Orientadora: Prof.^a Dra. Flávia Pinheiro

Orientanda: Maria Carolina Giusti
Rebouças

6.00.00.00-7 – Ciências Sociais e
Aplicadas

6.01.00.00-1 – Direito

SÃO PAULO

2022

DEDICATÓRIA

Dedico a presente Monografia aos meus pais, que sempre me apoiaram em todas minhas decisões e que me incentivaram ao longo dos anos. Com certeza não estaria aqui, se não fosse por eles.

AGRADECIMENTOS

Com amor e carinho, ao meu noivo, Lucas Pi, por sempre estar ao meu lado, por me auxiliar durante a rotina acadêmica e por ser meu alicerce a todo momento na vida cotidiana. Você é a minha maior inspiração!

À minha melhor amiga, Camila, pela jornada que percorremos há mais de 18 anos e por todos os nossos momentos que vieram e virão. Eu não seria a mesma sem você!

Aos meus amigos da faculdade, Giovanna, Juliana, Matheus e Victor, por tornarem a experiência universitária mais leve e alegre. A PUC não valeria a pena sem vocês!

A Mari, minha psicóloga e amiga, por todo o auxílio, por todos os puxões de orelha e por todo amor e acolhimento. Eu não estaria aqui sem você!

Às minhas amigas da escola, Beatriz, Catarina, Laura e Virginia, por todos os momentos, todas as risadas e todas as conversas desde 2014. Vocês são essenciais para mim!

Por último, gostaria de agradecer a minha orientadora, Professora Dra. Flávia Pinheiro, que com seu exímio conhecimento me guiou durante a elaboração desta Monografia.

“O homem é um animal político”

Aristóteles

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo central demonstrar a evolução histórica do sistema de governo brasileiro, optado pela população em 1993, e como a conjuntura política resultou em sua atual crise. Por meio da introdução de termos relevantes da Teoria Geral do Direito e pela explicação teórica dos dois principais Sistemas de Governo da contemporaneidade, o Presidencialismo Brasileiro será analisado, principalmente no que diz respeito ao “presidencialismo de coalizão”. O objetivo central da pesquisa é compreender como essas coalizões têm afetado o sistema político moderno no Brasil, tornando mais recorrente o uso do procedimento de impeachment como ferramenta de ruptura dos mandatos. Além disso, haverá a ponderação sobre eventuais mudanças no formato nacional de separação de funções dentre os Poderes, levando à conclusão sobre a possibilidade constitucional de qualquer alteração

Palavras-chave: Presidencialismo. Brasil. Coalizão. *Impeachment*. Parlamentarismo.

ABSTRACT

The present work has as main objective to demonstrate the historical evolution of the Brazilian government system, chosen by the population in 1993, and how the political conjuncture resulted in its current crisis. Through the introduction of relevant terms from the General Theory of Law and the theoretical explanation of the two main contemporary Government Systems, Brazilian Presidentialism will be analyzed, mainly about “coalition presidentialism”. The main objective of the research is to understand how these coalitions have affected the modern political system in Brazil, making the use of the impeachment procedure more recurrent as a tool to break mandates. In addition, there will be consideration of possible changes in the national format of separation of functions between the Powers, leading to the conclusion on the constitutional possibility of any change.

Keywords: Presidentialism. Brazil. Coalition. Impeachment. Parliamentarism.

SUMÁRIO

Introdução	9
Capítulo 1. Teoria Geral do Estado	11
1.1. Conceito de Estado.....	11
1.1.1. Elementos materiais.....	12
1.1.2. Elemento formal.....	13
1.2. Sistemas de Governo.....	13
1.2.1. Parlamentarismo.....	14
1.2.2. Presidencialismo.....	15
Capítulo 2. O Presidencialismo no Brasil	19
2.1. A Constituição de 1891.....	19
2.2. A Constituição de 1988.....	22
2.3. Impeachments.....	25
2.3.1. Fernando Collor.....	25
2.3.2. Dilma Rousseff.....	29
2.4. Presidencialismo de Coalizão.....	31
Capítulo 3. Política Brasileira	36
3.1. O Futuro do Presidencialismo no Brasil.....	36
3.1.1. Manutenção do Presidencialismo.....	37
3.1.2. Substituição do Sistema de Governo.....	38
3.1.2.1. A Constitucionalidade de Eventual Mudança.....	39
3.1.3. Parlamentarismo e Regimes Mistos.....	42
Conclusões Finais	46
Bibliografia	50

Introdução

Em 21 de abril de 1993, após os cinco primeiros anos de exercício da Constituição de 1988, a população brasileira teve o dever de selecionar o sistema de Governo mais apropriado para o funcionamento do país: o presidencialismo ou o parlamentarismo. Assim, conforme o disposto no artigo 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, houve a concretização do sistema presidencialista no Brasil.

Apesar da escolha recente desse modelo, o Estado sofre intensamente com uma crise, de origem global, de um sistema que vem se mostrando cada vez mais falho e mais suscetível de falcatruas e politicagens. Apesar da popularidade dentre os países do Continente Americano, incluindo a maior potência mundial, o presidencialismo é alvo de duras críticas, que focam na impossibilidade de governo do Chefe do Estado, que fica à mercê de coalizões partidárias para conseguir a aprovação de seus projetos.

Além disso, deve-se ressaltar que há a necessidade de prover “favorecimentos” àqueles que apoiarem as propostas do político. E, exatamente nesse ponto, que reside o cerne da questão da crise do presidencialismo e o demasiado aumento da corrupção no Estado brasileiro.

A constante concessão de vantagens nos ambientes governamentais do país provocou uma espécie de normalização, pela população, do desvio de dinheiro por parte daqueles responsáveis pelo comando do Brasil. Dessa forma, atualmente há uma associação quase automática da figura dos políticos com a corrupção, suscetibilizando a ocorrência dela.

A partir disso, a presente Monografia será dividida em três capítulos: (i) Teoria Geral do Estado; (ii) O Presidencialismo no Brasil; e (iii) Política Brasileira.

O primeiro irá introduzir termos e conceitos do ramo da Teoria Geral do Estado, focando nos relacionados aos Sistemas de Governo, tais como Estado, Presidencialismo e Parlamentarismo.

Já o segundo capítulo irá apresentar a trajetória brasileira com o sistema presidencialista desde a Constituição de 1891. Além disso, serão relatados os dois casos de ruptura do Sistema de Governo pátrio: os impeachments de Fernando Collor e Dilma Rousseff.

Ainda, com base nos dados fornecidos nos itens anteriores, serão abordados possíveis cenários para o futuro político do Brasil, analisando também a viabilidade constitucional de qualquer alteração.

Por último, no terceiro capítulo, haverá a exposição da conclusão da presente Monografia, que optará pela manutenção do presidencialismo, pela alteração do sistema ou pela inconclusão, em razão de falta de informações e de confiança sobre o eventual desdobramento político do futuro brasileiro.

Capítulo 1. Teoria Geral do Estado

1.1. Conceito de Estado

Preliminarmente, a fim de possibilitar um melhor entendimento do conteúdo a ser desenvolvido nesta Monografia, torna-se necessário apresentar a definição contemporânea do termo Estado.

Conforme elaborado pelos doutrinadores Cláudio de Cicco e Alvaro de Azevedo Gonzaga¹, o termo Estado deriva do substantivo *status* (posição) e do verbo *stare* (estar firme), ambos do Latim, denotando uma relação etimológica com a ideia de estabilidade. A partir dessa análise, os autores definem, de forma abrangente, o conceito de Estado como:

“Uma instituição organizada política, social e juridicamente, que ocupa um território definido e, na maioria das vezes, sua lei maior é uma Constituição escrita. É dirigido por um governo soberano reconhecido interna e externamente, sendo responsável pela organização e pelo controle social, pois detém o monopólio legítimo do uso da força e da coerção.” (CICCO e AZEVEDO, 2016, pg. 57).

Por meio dessa noção, Cicco e Azevedo estabelecem os denominados “Elementos do Estado”, subdivididos em “materiais” – *população e território* – e “formal” – *governo* –, e o formato de vínculo entre eles. Em outras palavras, os autores discorrem sobre a necessidade de existência de uma *população*, ou seja, uma sociedade de pessoas, que estejam em um *território* delimitado, sob a autoridade de um determinado *governo*, que almeje o *bem comum* como um objetivo específico.

¹ DE CICCO, Cláudio; GONZAGA, Alvaro de Azevedo. *Teoria Geral do Estado e Ciência Política*. 7. ed. rev. atual. e ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016, pg. 57.

1.1.1. Elementos Materiais

A *população* compreende a totalidade de habitantes do *território* estatal, sendo imprescindível a manutenção de vínculo jurídico entre esses elementos, uma vez que há o domínio das leis do Estado. Dessa forma, nas palavras dos autores, “...*população consiste no total aritmético das pessoas que vivem dentro dos limites fronteiriços de um determinado Estado*”², sendo irrelevante a existência de relações políticas entre si.

No mais, deve-se salientar que o termo “povo” diz respeito ao conjunto de cidadãos que mantêm, necessariamente, vinculações jurídicas e políticas, tendo, assim, a faculdade de votar e de se candidatar a cargos públicos.

Por seu turno, o elemento *território* engloba quatro componentes, sendo eles: (i) solo – parcela de terra visível e delimitada por fronteira internacional e/ou mar; (ii) subsolo – trecho profundo do solo, possuindo a mesma configuração deste; (iii) espaço aéreo – coluna incorpórea que se estende pelo contorno do território terrestre e do mar territorial; e (iv) mar territorial – zona limítrofe do território no mar (importante ressaltar que, apesar de sua extensão ainda ser tópico de diversos debates internacionais, adota-se as superfícies de 12 milhas para defesa nacional e a de 200 milhas para exploração econômica).

Além disso, há ainda a discussão acerca das ampliações de território, que ocorreriam em navios e aviões comerciais e militares, bem como em sedes de embaixadas. Contudo, tais elementos não são compreendidos como essenciais para a constituição do *território*, no que diz respeito ao conceito de Estado relevante para este trabalho.

² DE CICCO, Cláudio; GONZAGA, Alvaro de Azevedo. *Teoria Geral do Estado e Ciência Política*. 7. ed. rev. atual. e ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016, pg. 58.

Assim, diante do apresentado, “...o território compreende os espaços geográficos terrestre, fluvial, marítimo e aéreo, nos limites definidos em lei, em que o ordenamento jurídico tem coercitividade”³.

1.1.2. Elemento Formal

O terceiro elemento do conceito de Estado, o *governo*, se enquadra na categoria formal e, apesar de ser definido de diferentes formas pela doutrina, todas as descrições abordam o exercício do poder, sendo esse um denominador comum em todos os governos estatais.

Visando à otimização desse exercício de poder, os Estados tendem a dividir suas funções, o que normalmente ocorre em um formato tripartite, sendo uma área voltada às obrigações executivas, outra às legislativas e a última às judiciais. Dessa forma, segundo o precursor dessa filosofia, Barão de Montesquieu⁴, uma parcela do poder será capaz de fiscalizar as outras, assegurando uma eterna contenção do Poder.

1.2. Sistemas de Governo

Segundo os especialistas da Teoria Política, sistema de Governo deve ser compreendido como o estudo da legitimação e dos mecanismos de relação entre os Poderes estatais. E, na atual conjuntura global, há a predominância de dois sistemas, que, inclusive, são de extrema importância para a compreensão do presente estudo, o Parlamentarismo e o Presidencialismo.

³ DE CICCO, Cláudio; GONZAGA, Alvaro de Azevedo. *Teoria Geral do Estado e Ciência Política*. 7. ed. rev. atual. e ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016, pg. 60.

⁴ DE CICCO, Cláudio; GONZAGA, Alvaro de Azevedo. *Teoria Geral do Estado e Ciência Política*. 7. ed. rev. atual. e ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016, pg. 60.

Em relação às questões que diferenciam a criação dos dois sistemas, destaque que:

“enquanto o sistema parlamentar surgiu da evolução das instituições no Reino Unido, o presidencialismo foi construído na Constituição norte-americana aprovada pela Convenção de Filadélfia, em 1787, com elementos do direito inglês, aliado às ideias de Montesquieu”⁵.

Sobre o tópico, leciona Dalmo Dallari:

“diferentemente do que ocorreu no regime parlamentar, o presidencialismo não resultou de um longo e gradual processo de elaboração, (...) 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”⁶

1.2.1. Parlamentarismo

O Parlamentarismo, que se originou na Inglaterra em 1215, após diversos acontecimentos políticos decorrentes da invasão do território inglês pelos normandos do norte da França, apresenta um formato de legitimação indireto do Poder Executivo, uma vez que a população tem a responsabilidade de eleger o denominado “Parlamento” e este será o incumbido de nomear o Primeiro-Ministro, que atuará como o Chefe desse Poder.

⁵ BANDEIRA, Regina Maria Proba. Sistemas de Governo no Brasil, na França e nos Estados Unidos da América. Brasília: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2015, p.4. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/a-camara/documentos-e-pesquisa/estudos-e-notas-tecnicas/areas-da-conle/tema6/estudo-sistemas-de-governo-br-fr-e-eua>, acesso em: 15 de dez. 2017. In GUIMARÃES, Luís Gustavo Faria. *O presidencialismo de coalizão no Brasil*. – 1. ed. – São Paulo : Blucher Open Access, 2020, p. 27.

⁶ DALLAU, Dalmo de Abreu. Elementos de teoria geral do Estado. 31ª ed., São Paulo: Saraiva, 2012, p. 237, In GUIMARÃES, Luís Gustavo Faria. *O presidencialismo de coalizão no Brasil*. – 1. ed. – São Paulo : Blucher Open Access, 2020, p. 28.

Além disso, esse regime, que surgiu como forma de possibilitar a limitação do poder real, é caracterizado pela distinção entre as figuras do Chefe de Estado e do Chefe de Governo. O primeiro cargo é exercido pelo rei ou pelo presidente (a depender do formato do sistema – monárquico ou republicano), enquanto o segundo será desempenhado pelo primeiro-ministro ou pelo chefe do gabinete.

Ainda, deve-se ressaltar que o tempo de mandato desse sistema varia conforme o cargo praticado. No caso dos parlamentares e do Chefe de Estado, o povo será responsável pelas suas eleições que ocorrerão periodicamente, com um intervalo temporal estipulado pela legislação nacional. Já o cargo de Chefe de Governo terá sua duração determinada pela relação entre o indivíduo e o Parlamento, isto é, enquanto durar a confiança do parlamento no primeiro-ministro ou no chefe do gabinete, este permanecerá no poder.

Por último, salienta-se que a principal vantagem atribuída ao Parlamentarismo reside na capacidade de rápida adaptação e de flexibilidade do Governo às opiniões públicas, possibilitando uma maior facilidade de reação aos acontecimentos políticos contemporâneos.

1.2.2. Presidencialismo

O Presidencialismo, por sua vez, surgiu como consequência das revoltas dos habitantes das Treze Colônias em face da concentração de poder da realeza inglesa. Trata-se de uma inovação teórica que remonta ao século XVIII, em razão dos acontecimentos da Revolução Americana que levaram à independência e à fundação dos Estados Unidos.

Nesse contexto, as Treze Colônias protestaram contra a Coroa Britânica e declararam independência em de julho de 1776, em prol da liberdade, da igualdade individual e da soberania, constando na própria Declaração de Independência uma necessidade urgente de mudança no formato de Governo:

"[...] that whenever any Form of Government becomes destructive of these Ends, it is the Right of the People to alter or to abolish it, and to institute new Government, laying its Foundation on such Principles, and organizing its Powers in such Form, as to them shall seem most likely to effect their Safety and Happiness."⁷.

Segundo os estudiosos David Hill e William Nysten⁸, a maior preocupação durante a Convenção da Filadélfia de 1787 – responsável pela criação da Constituição Americana – era de reforçar o Governo Nacional, mas sem menosprezar a autonomia dos estados.

"Uma das cinco questões mais discutidas pela Convenção de Filadélfia foi a estrutura do órgão executivo. Vários convencionais-constituintes defendiam a criação de um Executivo colegiado, com um mandato de quatro, sete ou dez anos. Alexander Hamilton chegou a sugerir o mandato vitalício com sucessor hereditário! Houve quem defendesse a ideia de um chefe do Executivo eleito pelo Congresso para um termo de sete anos, sem reeleição"⁹

Isso significa que o presidencialismo foi concebido como um antídoto para a arbitrariedade que as Treze Colônias foram submetidas sob o domínio britânico. Ao mesmo tempo, esse novo sistema evitava (i) a excessiva concentração de poder em uma única pessoa, o que poderia levar a uma verdadeira tirania institucional; e (ii) a descentralização do poder a ponto de levar à paralisia decisória (denominada "democracia radical").

Assim, a partir da tese sobre a tripartição dos poderes, elaborada por Montesquieu, houve o desenvolvimento de um novo sistema de Governo, que, em razão do método de freios e contrapesos (*checks and balances*), torna-se inviável o acúmulo de poder nas mãos de um indivíduo ou de um grupo. Além disso, como forma

⁷ Declaration of Independence. Disponível em: <https://www.archives.gov/founding-docs/declaration-transcript>.

⁸ HILL, David; NYLEN, William R. Política y Gobierno en los Estados Unidos de América, in BUCK, Macus; CUETO, Carlos de. Manual de sistemas políticos, Granada: COMARES, 2007, p. 179.

⁹ FIUTZA, Ricardo Arnaldo Malheiros. *Direito Constitucional Comparado*. 4ª ed., Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p. 213.

de reação direta ao sistema inglês, o modelo estadunidense introduziu uma separação categórica entre os Poderes Executivo e Legislativo.

“Há pessoas que chegam a julgar útil a submissão do Poder Executivo às vontades do partido dominante, ou na sociedade ou na legislatura; mas que quer que assim pense deve ter ideias ainda bem verdes sobre o verdadeiro fim da instituição dos governos e sobre os meios mais próprios de promover a felicidade pública. E certo que o gênio do governo republicano prescreve a submissão dos magistrados eleitos pelo povo às opiniões refletidas da nação; mas não prescreve obediência cega a cada nova fervura das paixões e a cada impulsão passageira que os homens arteiros sabem comunicar ao povo, para atraí-los depois. (...) Mas, se admitimos a submissão do Poder Executivo às vontades do povo, não podemos aprovar a mesma submissão às vontades do corpo legislativo. (...) Como quer que seja, é certamente de desejar que o Poder Executivo possa reduzir a efeito a sua própria opinião com decisão e vigor. O mesmo princípio que ensina a divisão dos poderes também ensina que esses poderes devem ser independentes uns dos outros. De que serviria ter separado o Poder Executivo do Judiciário e do Legislativo, se os dois primeiros devessem obediência absoluta ao último? A distinção seria só nas palavras, e o seu fim ficaria sem obter-se. Uma coisa é ser subordinado às leis, outra é estar dependente do corpo legislativo; a diferença é a mesma que seguir os princípios fundamentais de um bom governo a violá-los, reunindo todos os poderes nas mesmas mãos.”¹⁰

Em linhas gerais, entende-se que (i) esse regime é próprio da forma republicana de Estado; (ii) seu líder, que recebe o título de Presidente da República, deve ser escolhido pelo povo, através de eleições, para mandatos temporários; (iii) há o acúmulo das funções de Chefe de Governo e Chefe de Estado, distinguindo-se do Parlamentarismo; e (iv) os membros do Poder Legislativo também serão objeto de escolha dos eleitores, enquanto os Ministros do Poder Executivo serão nomeados pelo próprio Presidente, que também terá a autonomia de demiti-los, se necessário.

Esse Sistema, que se tornou extremamente relevante na América Latina, já que foi adotado pela maioria dos países durante o século XIX após suas independências, possui uma natureza muito intrínseca ao conceito de vigilância recíproca, assegurando a constante patrulha intrapoderes, constituindo uma independência relativa dos órgãos estatais. Dessa forma, apesar da liberdade do Presidente de vetar

¹⁰ HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. O Federalista. Trad. de Hiltomar Martins Oliveira, Belo Horizonte: Ed. Líder, 2003, pp. 426-427, In GUIMARÃES, Luís Gustavo Faria. *O presidencialismo de coalizão no Brasil*. – 1. ed. – São Paulo : Blucher Open Access, 2020, p. 31.

alguma lei aprovada pelo Poder Legislativo, este também possui a autonomia de instaurar um procedimento de impedimento do Chefe de Estado e Governo, o denominado *impeachment*, quando houver tido crime de responsabilidade.

Ainda, de forma usual, a estabilidade política do sistema presidencialista tende a ser considerada menos relevante do que no Parlamentarismo. Inclusive, isso ocorre, em razão da dificuldade de sua consecução no cenário político, como explica o Professor Paulo Ricardo Schier¹¹. Segundo ele, o presidencialismo politicamente estável somente se torna viável, quando certos requisitos são cumpridos, tais como:

“(i) o fato do partido político do presidente da república possuir maioria no parlamento, sozinho ou através de coalizões, (ii) o desempenho político, social e econômico do governo ou (iii) até mesmo o prestígio pessoal do presidente.” (SCHIER, 2017).

Contudo, deve-se salientar que, além da estabilidade política ser de muita importância para o Presidencialismo, este tem de possuir uma articulação positiva entre o Legislativo e o Executivo, a fim de se proporcionar alguma forma de governabilidade nesse Sistema de Governo.

¹¹ SCHIER, Paulo Ricardo. *Presidencialismo*. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/38/edicao-1/presidencialismo>.

Capítulo 2. O Presidencialismo no Brasil

2.1. A Constituição de 1891

Promulgada no dia 24 de fevereiro, a Constituição de 1891 marcou o início da era republicana no Brasil. A Carta Magna se originou em um governo encabeçado por Marechal Deodoro da Fonseca e Rui Barbosa, que foram escolhidos para serem os responsáveis pelo país durante a transição política.

Quanto ao referido texto normativo, o Decreto n. 29/1889 designou os juristas republicanos Joaquim Saldanha Marinho, Américo Brasiliense de Almeida Melo, Antônio Luís dos Santos Werneck, Francisco Rangel Pestana e José Antônio Pedreira de Magalhães Castro como membros da Comissão de Petrópolis, cujo objetivo era a elaboração de um anteprojeto comprometido com o modelo da república presidencial e federalista estadunidense.

Apesar do curto prazo, uma vez que a Assembleia Constituinte seria eleita em setembro de 1890 e iniciaria a execução da proposta constitucional dois meses depois¹², a Comissão conseguiu elaborar uma proposta com três projetos, que utilizaram como base as constituições dos Estados Unidos, da Argentina e da Suíça. O texto focou na dualidade das Câmaras do Congresso, além de sua composição, sua eleição e a sua função. Importante ressaltar que o principal intuito do texto

¹² Conforme determinado no Decreto n. 78-B de 1890:

“Art. 1º No dia 15 de setembro de 1890 se celebrará em toda a Republica á eleição geral para a Assembléa Constituinte, a qual compor-se-ha de uma só camara, cujos membros serão eleitos por escrutinio de lista em cada um dos Estados.

Art. 2º A Assembléa Constituinte reunir-se-ha dous mezes depois na Capital da Republica.

*Art. 3º Revogam-se as disposições em contrario.
Sala das sessões do Governo Provisorio, 21 de dezembro de 1889, 1º da Republica.”.*

normativo era, além de atuar como a Lei Maior durante o Governo provisório, servir como inspiração para os integrantes da futura Constituinte.

Após as eleições, os 205 (duzentos e cinco) deputados e 63 (sessenta e três) escolhidos focaram seus debates em pontos como “*a organização federativa, a discriminação de rendas, a unidade do direito, a dualidade de magistratura, o sistema da eleição presidencial, a liberdade religiosa, a organização dos estados e alguns outros*”¹³. E, depois de somente cinquenta e oito dias, a primeira Assembleia Constituinte brasileira apresentou seu projeto final, ocasionando a promulgação do texto constitucional em fevereiro de 1891.

A Constituição promulgada foi essencial para a confirmação da modelagem político-institucional do governo constituído após o fim da Monarquia, além de ter tido um papel fundamental na consolidação do regime republicano.

Quanto à forma, a Carta Magna era composta por noventa e um artigos, sendo esses subdivididos em cinco títulos, sendo eles: (i) Organização Federal; (ii) Estados; (iii) Municípios; (iv) Cidadão Brasileiro; e (v) Disposições Gerais.

Para o objeto de estudo desta Monografia, as disposições constantes do Título I possuem uma maior relevância, uma vez que elas foram as responsáveis pelo rompimento do Estado unitário e monárquico, introduzindo o princípio constitucional de sustentação do Estado federal baseado na denominada “*pluralidade de centros de poder soberanos*”¹⁴. Dessa forma, torna-se evidente que a Constituição conferiu ao povo a fonte de legitimidade do poder político e, simultaneamente, “*o fundamento de legitimidade da relação entre governantes e governados, que passou a ser de representação*”¹⁵.

Ainda, a nova Lei Maior, além de extinguir o Poder Moderador do Império, que funcionava como forma de controle do Imperador sobre os demais componentes do Estado, institucionalizou a tripartição dos Poderes, dividindo-os em Legislativo,

¹³ ROURE, 1920, p. 12, In CABRAL, Dilma, 2020.

¹⁴ LEVI, 1998, p. 481, In CABRAL, Dilma. Constituição de 1891. 2021. Disponível em: <http://mapa.an.gov.br/index.php/dicionario-primeira-republica/938-constituicao-de-1891>;

¹⁵ LEITE, 2003, p. 109, In CABRAL, Dilma. Constituição de 1891. 2021. Disponível em: <http://mapa.an.gov.br/index.php/dicionario-primeira-republica/938-constituicao-de-1891>;

Executivo e Judiciário. Portanto, a República brasileira, assim como idealizado por Montesquieu, possuía um sistema de governo com diferentes órgãos autônomos, mas também submetidos ao controle horizontal dos outros, colocando em prática o complexo de freios e contrapesos.

Outro ponto relevante da Constituição de 1891 consiste no disposto na Seção dedicada ao Poder Legislativo. Como herança do Império, determinou-se a manutenção do sistema bicameral, exercido através do Congresso Nacional, constituído pelo Senado (composto por representantes dos estados) e pela Câmara (composta por representantes do povo). Além disso, caberia à legislação determinar o número de membros de cada um desses órgãos, sendo três por estado e distrito federal (no caso do Senado) e um a cada setenta mil habitantes, mas não podendo ser inferior a quatro por estado (no caso da Câmara).

Enfim, a seção referente ao Poder Executivo se inicia com a definição de que seu exercício compete ao presidente da República, como chefe eleito da nação, substituído em seus impedimentos ou ausências pelo vice-presidente (que deveria ser eleito simultaneamente). A Constituição determinou que tais cargos seriam escolhidos por maioria absoluta de votos e, se não fosse alcançado tal requisito, o Congresso elegeria, por maioria dos votos presentes, um deles, dentre os que tivessem alcançado as duas votações mais elevadas na eleição direta. Por último, em caso de empate, o mais velho dos candidatos seria eleito.

Quanto às atribuições, a autora Dilma Cabral discorre sobre as funções do cargo:

“Ao presidente da República competia exclusivamente sancionar e promulgar leis; nomear e demitir livremente os ministros de Estado; exercer o comando supremo do Exército e da Armada; declarar a guerra e fazer a paz; nomear os magistrados federais, mediante proposta do Supremo Tribunal Federal (STF); prestar contas anualmente ao Congresso Nacional; convocar o Congresso extraordinariamente; nomear os magistrados federais, a partir de proposição do STF, bem como os membros desse tribunal e os ministros diplomáticos, sujeitos à aprovação do Senado; declarar estado de sítio, nos casos de agressão estrangeira ou grave comoção interna; celebrar ajustes, convenções e tratados, sempre *ad referendum* do Congresso, e aprovar os celebrados pelos estados” (CABRAL, 2021)¹⁶.

¹⁶ CABRAL, Dilma. *Constituição de 1891*. 2021.

Ainda que no plano formal tenham se efetivado muitas das disposições que a instauração da República e a Constituinte de 1890 haviam projetado, no plano real as tensões e os conflitos locais na primeira década republicana conduziram a uma instabilidade que colocou em risco a ordem política vigente. As disputas ideológicas entre civis e militares, a crise financeira, a grande autonomia dos estados, as fraudes eleitorais, a utilização da intervenção federal como instrumento para resolução de conflitos entre estados e grupos oligárquicos, associada à exclusão política da maioria da população, levaram ao pacto político que marcou a Primeira República.

2.2. A Constituição de 1988

Após a descrição da Carta Magna de 1891, responsável pela introdução do Presidencialismo no Brasil, torna-se necessário discorrer sobre a Constituição de 1988, uma vez que seu texto possui é de extrema relevância para a análise do presente estudo.

Para tornar possível a elaboração da nova norma nacional, a Emenda Constitucional nº 26 de 1985 previu que os membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal teriam de se reunir, unicameralmente, em Assembleia Nacional Constituinte, livre e soberana, em fevereiro de 1987, já que optou-se pela outorga de poderes constituintes ao Congresso Nacional, tendo sido admitida, inclusive, a participação dos Senadores alcunhados de biônicos, resíduo autoritário do governo Geisel, que outorgara a Emenda Constitucional nº 8, de 1977, na qual se previa que um terço das vagas do Senado seriam preenchidas por eleição indireta. Deve-se ressaltar que a ideia de eleição de uma constituinte exclusiva, que seria dissolvida ao término dos trabalhos não prevaleceu, apesar do amplo apoio da sociedade civil.

Após a instalação, a Assembleia elegeu, como seu presidente, o Deputado Ulysses Guimarães, que fora ninguém menos do que o principal líder parlamentar de oposição aos governos militares.

Assim como em 1946, o trabalho da Constituinte foi desenvolvido sem a apresentação prévia de um anteprojeto, apesar da elaboração de um pela Comissão Afonso Arinos. Contudo, a ausência de um texto base e a ânsia de reinstitucionalizar a democracia dificultaram o processo de racionalização e de sistematização do texto normativo, como explica o Ministro do Supremo Tribunal Federal, Luís Roberto Barroso¹⁷. Assim, após uma fase desgastante, a Constituição é finalmente promulgada no dia 5 de outubro de 1988, e passa a ser denominada, pelo Presidente da Assembleia, Ulysses Guimarães, como "A Constituição Cidadã".

“Divididos os parlamentares, inicialmente, em vinte e quatro subcomissões, oito comissões temáticas e uma Comissão de Sistematização, o processo constituinte sofreu das vicissitudes inevitáveis a um empreendimento desse porte naquele contexto, assim como de ingerências excessivas do Executivo e da dificuldade de formação de maiorias consistentes, mesmo em questões meramente regimentais.” (BARROSO, 1988).

Conforme mencionado anteriormente, a Constituição brasileira de 1988 tem um valor simbólico muito importante, já que foi ela o ponto culminante do processo de restauração do Estado democrático de direito e da superação de uma perspectiva autoritária e não pluralista de exercício do poder, marcada pela intolerância e pela violência.

Assim, ao reintroduzir tópicos de Direito e de negociação política na vida do Estado e da sociedade em seu texto, a Carta de 1988 removeu o discurso e a prática da burocracia militar autoritária que fora responsável pelo comando do Brasil por mais de vinte anos. E, à medida em que o tempo passa, vai-se tomando possível o exame do ciclo que se encerrou com a nova Constituição, sendo possível uma análise ainda mais clara, já que não há mais distorções provocadas por “paixões políticas”.

Dessa forma, pode-se constatar que o período ditatorial exibiu indicadores econômicos temporariamente positivos e custos sociais dramáticos. Apesar de ter figurado como um dos dez maiores produtores de riquezas, no âmbito da economia

¹⁷ BARROSO, L. R. Dez anos da Constituição de 1988. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 214, p. 1–25, 1998. DOI: 10.12660/rda.v214.1998.47263. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47263>;

mundial, o povo brasileiro sofreu posteriormente com as consequências das decisões tomadas pelos militares à época, tendo de enfrentar períodos de recessão e de instabilidade econômica. Além disso, só houve o suposto acerto do regime ditatorial no âmbito da economia, já que o Brasil convivia com índices lastimáveis em áreas como educação, habitação e saúde.

No plano institucional, o exercício autoritário do poder desprestigiou e enfraqueceu os órgãos de representação política. O processo de amadurecimento democrático, de consciência política e de prática da cidadania ficou estagnado. Agravou-se, ainda, em razão da natureza do regime militar (já que não havia a possibilidade de denunciar), a superposição entre o público e o privado, estimulando, assim, favorecimentos, nepotismo e corrupção.

O processo constituinte que resultou na nova Carta Política teve como protagonistas, portanto, uma sociedade civil marcada por muitos anos de marginalização e um Estado apropriado pelos interesses privados que ditavam a ordem política e econômica. E, exatamente pela sede de recuperação das liberdades públicas, a Constituinte foi um amplo exercício de participação popular.

Nesse sentido, é inegável o seu caráter democrático. Contudo, o Ministro Barroso afirma que *“...paradoxalmente, foi este mesmo caráter democrático que fez com que o texto final expressasse uma vasta mistura de interesses legítimos de trabalhadores e categoria econômicas, cumulados com interesses cartoriais, corporativos, ambições pessoais etc. O produto final foi heterogêneo, com qualidade técnica e nível de prevalência do interesse público oscilantes entre extremos.”*¹⁸.

Ainda, a doutrina constitucional caracteriza a Carta de 1988 como sendo *compromissória, analítica e dirigente*.

Compromissória por ser um texto dialético, sem predomínio total de uma única tendência política. Apesar do fato de o mundo estar dividido em dois blocos ideológicos à época – capitalismo e socialismo –, o texto almejou uma espécie de equilíbrio entre ambos os interesses.

¹⁸ BARROSO, L. R. Dez anos da Constituição de 1988. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 214, p. 1–25, 1998. DOI: 10.12660/rda.v214.1998.47263. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47263>;

O constituinte de 1988 optou, igualmente, por uma Carta *analítica*, fincada na tradição do constitucionalismo contemporâneo (tal como fora materializado nas Constituições de Portugal e Espanha, que também buscavam a superação de regimes autoritários). Inclusive, segundo os doutrinadores, a tradição brasileira, cumulada com a complexidade do contexto histórico do país inviabilizavam a opção pela fórmula do texto mínimo (como ocorre na Carta Magna dos Estados Unidos). Contudo, deve-se constatar que o constituinte de 1988 abusou dessa característica textual e acabou elaborando um texto normativo extremamente prolixo e maçante.

Por fim, a Carta brasileira de 1988 é *dirigente*. O termo, trazido do constitucionalismo português, identifica uma opção pela inclusão no texto de termos, que procuram sinalizar caminhos a serem percorridos pelo legislador e pela Administração Pública. Esse tipo de constitucionalismo diminui, de certa forma, a densidade jurídica do texto, embora represente um esforço para condicionar a atuação dos Poderes e impulsioná-los na direção eleita pelo constituinte, facilitando a análise posterior dos dispositivos institucionalizados.

2.3. Impeachments

2.3.1. Fernando Collor

Fernando Collor de Mello foi eleito em 1989 e, com isso, se tornou o primeiro presidente após o processo de redemocratização constitucional do país. O político, que já tinha atuado como governador e deputado federal do estado de Alagoas, se candidatou, aos 40 anos de idade, pelo PRN – Partido da Reconstrução Nacional e, ainda, teve como uma de seus adversários o próximo Chefe do Poder Executivo, Luiz Inácio Lula da Silva. No mais, sua campanha foi marcada por discursos agressivos e de rompimento da denominada “política tradicional” que, em suas palavras, era marcada pelo elitismo e pela corrupção.

Alastrado na legitimidade eleitoral proporcionada pelo sistema presidencialista e na inflação galopante da época, Collor introduziu, nos primeiros quinze dias de seu mandato, o denominado “Plano Collor”, conjunto de medidas provisórias voltadas à área econômica, que incluíam privatização de estatais, abertura externa da economia e bloqueio de contas de poupança e correntes, a fim de diminuir a liquidez da economia.

Segundo o estudioso Bruno César Lorencini¹⁹, o Plano Collor proporcionou uma pequena eficácia na redução da inflação, mas suas consequências centrais foram marcadas por períodos de extrema recessão econômica. Inclusive, em suas palavras:

“[As consequências] Aliadas ao difícil contexto econômico, a instabilidade do fragmentado sistema partidário – com o qual Collor evitou o diálogo, optando pelo isolamento em relação às bases institucionais que sustentaram sua candidatura – e as características comportamentais do Presidente foram fatores que iniciaram o processo de desgaste político que culminaria no *impeachment*.” (LORENCINI, 2022).

O gatilho para o começo da ruptura do desse Governo foi uma entrevista concedida pelo irmão do então Presidente, Pedro Collor, à revista Veja, em que acusou o tesoureiro da campanha, Paulo César Farias, de organizar um esquema de corrupção no Governo.

A partir desse escândalo, os partidos de oposição instauraram uma Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI, que concluiu pela incriminação do Presidente, em razão do aprofundamento das investigações, que identificou desvios de dinheiro, e também da incapacidade de Collor em articular apoio político e popular. Inclusive, tal limitação acarretou a drástica diminuição de seu índice de popularidade, que, também, foi agravado por manifestações de estudantes e de setores oposicionistas.

¹⁹ LORENCINI, Bruno César. Os *impeachments* de Collor e Dilma e o papel da Constituição na estabilização democrática brasileira. *Revista de Informação Legislativa*: RIL, Brasília, DF, v. 59, n. 234, p. 161-178, abr./jun. 2022. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/59/234/ril_v59_n234_p161

Assim, em setembro de 1992 teve início, na Câmara dos Deputados, o processo de *impeachment*, ocasionando o seu afastamento do cargo. Neste ponto, é interessante analisar o comportamento de Collor e a estabilidade constitucional, especialmente a partir de setembro de 1992, data em que foi notificado de seu afastamento pelo Senado Federal. Segundo notícias dos jornais da época, Collor decidiu que os próximos passos após a admissão do processo de *impeachment* pela Câmara seriam (i) não renunciar; (ii) fazer sua defesa na Senado; (iii) não mudar para o Palácio da Alvorada; (iv) aceitar a decisão aprovada pela Câmara sem recorrer ao Supremo Tribunal Federal; e (v) facilitar a transição para o Governo provisório de Itamar Franco.

Além disso, o Presidente impichado participou ativamente na formação da comissão de transição de governos, demonstrando o respeito à institucionalidade do processo constitucional. Contudo, deve-se ressaltar que essa cooperação também tinha um objetivo: a expectativa do político em retornar ao mandato após o período de seis meses determinado pelo texto constitucional.

Neste ponto, cabe indagar qual teria sido a contribuição do sistema jurídico-constitucional do sistema jurídico-constitucional para tornar esse resultado possível. Naturalmente, seria ingenuidade imaginar que a saída institucional de Collor tenha sido alcançada em razão de resultado direto de seu compromisso com a democracia constitucional. A moderação no discurso e na conduta do então Presidente estava mais relacionada à impossibilidade prática de intensificação do conflito (por conta de ausência de apoio popular).

Ainda, o texto constitucional permitiu a ocorrência do processo de ruptura do mandato dentro da normalidade democrática, uma vez que a Constituição criou um “espaço institucional” para o desenvolvimento de conflito. Isto é, ao estabelecer o processo de *impeachment* e situá-lo em uma seara de desenvolvimento político com limites jurídicos pré-estabelecidos, a Carta Magna brasileira possibilitou a criação de um ambiente institucional com a possibilidade de dosagem da temperatura dos conflitos decorrentes do procedimento.

Por último, ressalta-se que, segundo o posicionamento de alguns doutrinadores, a maior falha de Fernando Collor não se ocorreu com exatamente na

perda do suporte popular, mas sim na incapacidade de utilizar as ferramentas fornecidas pelo sistema presidencialista para superar tal instabilidade. Se, porventura, o então Presidente tivesse buscado uma base de apoio mais sólida logo no início de seu mandato, talvez o impeachment não tivesse ocorrido, conforme abordam Sallum Junior e Casarões²⁰:

“quando ele teve condições políticas de superar a ‘fragmentação partidária’ para sustentar-se, não o fez e, ao revés, quando desejou fazê-lo, já não dispunha de poder para tanto” (SALLUM JUNIOR; CASARÕES, 2011, p. 183).

Nota-se, assim, que a incapacidade de Collor de lidar politicamente com o processo de *impeachment* fez com que fossem utilizados diferentes limites jurídico-constitucionais, tal como a intervenção do Supremo Tribunal Federal. O ex-Chefe do Executivo impetrou diversos mandados de segurança na Suprema Corte contra o trâmite do *impeachment*. O último a ser ajuizado, contudo, talvez tenha sido o mais relevante. Este fora impetrado para requerer a anulação do julgamento realizado por uma das casas do Congresso Nacional.

Basicamente, no dia de seu julgamento no Senado Federal, Fernando Collor decide renunciar a seu mandato e, por extensão, solicita a extinção do referido processo de impedimento. Contudo, em razão das punições que poderiam ser aplicadas, os Senadores decidiram pelo prosseguimento do julgamento. Dessa forma, o Presidente fora impichado e condenado à pena de oito anos de inabilitação à candidatura a qualquer cargo público.

Entretanto, o STF, ao julgar o caso, reconheceu a validade da decisão do Senado, afirmando o caráter autônomo da sanção de inabilitação à função pública relativa à pena de perda do cargo.

²⁰ SALLUM JUNIOR; CASARÕES, 2011, p. 183, In LORENCINI, Bruno César. Os *impeachments* de Collor e Dilma e o papel da Constituição na estabilização democrática brasileira. *Revista de Informação Legislativa*: RIL, Brasília, DF, v. 59, n. 234, p. 161-178, abr./jun. 2022. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/59/234/ril_v59_n234_p161

Assim, percebe-se que o sistema político-constitucional adotado no país forneceu o espaço institucional para relevantes debates no decorrer do procedimento de ruptura do mandato. O Presidente, inclusive, fez uso de diferentes armas legítimas para buscar a extinção ou a interrupção do processo, e, apesar de ter obtido algumas vitórias ao longo do percurso, a estabilidade do sistema prevaleceu, resultando na sua retirada do Poder.

2.3.2. Dilma Rousseff

A primeira mulher eleita presidente do Brasil, Dilma Vana Rousseff, teve seu segundo mandato (com início em 2015) abalado pela eclosão da Operação Lava Jato, deflagrada pela Polícia Federal durante o ano de 2014, uma vez que trouxe para o centro do Governo a pauta de corrupção, revelando a existência de sistemas de arrecadação de propinas e dos famosos “caixas dois” envolvendo partidos políticos integrantes da base governista.

A Lava Jato, surpreendentemente, tomou proporções inimagináveis, alcançando números bem expressivos²¹, tais como: instauração de mais de 300 inquéritos policiais, 178 ações penais, 533 denunciados, 174 condenados e R\$ 4,3 bilhões restituídos aos cofres públicos.

Uma simples análise dos dados fornecidos demonstraria que o sistema de corrupção escancarado pela Polícia Federal extravasava o mandato da então Presidente. Todavia, a oposição partidária ao governo petista e os movimentos suprapartidários (como Movimento Brasil Livre – MBL), que surgiram durante o contexto da pauta anticorrupção, foram capazes de tornar a Lava Jato um problema somente do Governo Dilma.

Além disso, a máquina judicial responsável pelo julgamento da Operação também teve uma atuação extremamente decisiva para a intensificação da crise

²¹ CASO Lava Jato: resultados. *Ministério Público Federal*, Brasília, DF, 24 ago. 2021. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato/resultados>. Acesso em: 1º fev. 2022, In LORENCINI, Bruno César. Os *impeachments* de Collor e Dilma e o papel da Constituição na estabilização democrática brasileira. *Revista de Informação Legislativa*: RIL, Brasília, DF, v. 59, n. 234, p. 161-178, abr./jun. 2022. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/59/234/ril_v59_n234_p161

política. O juiz federal Sérgio Moro, titular, à época, da 2ª Vara Federal de Curitiba, e o procurador chefe da força-tarefa do Ministério Público Federal, Deltan Dallagnol, se tornaram protagonistas nos noticiários, em razão do elevado número de medidas judiciais, especialmente no que diz respeito ao total de prisões preventivas de importantes figuras empresariais e políticas.

Outro ponto que enfraqueceu o Governo da época foi a perda da base parlamentar do 1º mandato de Dilma Rousseff, em razão do desempenho nas eleições de 2014, resultando na alteração de 18 deputados na Câmara dos Deputados. Utilizando essa desvantagem a seu favor, o Deputado Eduardo Cunha (PMDB) se aliou ao “Centrão” do Congresso Nacional e conseguiu se tornar presidente da Câmara. Deve-se ressaltar que o termo “Centrão” serve para descrever o conjunto de partidos menores componentes do parlamento que, aliados sob uma pauta comum, têm a capacidade de influenciar a governabilidade brasileira.

Assim, com a perda do apoio por Dilma e o domínio do Centrão por Eduardo Cunha, houve o fornecimento mais do que suficiente para a instauração de um clima político ideal para a instauração do procedimento de *impeachment*.

O último requisito a ser preenchido foi a configuração do crime de responsabilidade da ex-Presidente. Assim, os juristas Hélio Bicudo, Miguel Reale Jr. e Janaína Paschoal foram responsáveis pela redação do pedido de impeachment e, no documento, atribuíram à Chefe do Executivo o cometimento de “pedaladas fiscais”, que seriam manobras contábeis usadas para maquiagem de gastos além dos limites impostos pela lei.

O pedido de instauração de processo de impedimento foi aceito pelo Presidente da Câmara dos Deputados no início do mês de dezembro de 2015. Ao fim, Dilma Rousseff foi condenada definitivamente à perda do cargo, mas pôde manter seus direitos políticos.

Assim como foi destacado no caso do ex-Presidente Fernando Collor, a quebra do mandato de Dilma possuiu diversas causas, sendo a discussão sobre corrupção somente uma, mas provavelmente a mais danosa, das frentes de debate. Além disso, Dilma Rousseff não foi pessoalmente denunciada na Operação e os crimes de

responsabilidade informados acima não indicaram quaisquer proveitos pessoais à Presidente.

Dessa forma, torna-se mais verossímil que Dilma tenha sido alvo de articulações das forças institucionais e partidárias opositoras, que, se conseguiram se aproveitar da fragilidade da Presidente e de seus aliados políticos à época, bem como da instabilidade econômica.

Assim como no caso de 1992, uma das ações judiciais apresentadas em face do STF, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 378, merece destaque, pois através de seu rito processual, os Ministros do Supremo estabeleceram diversos pontos referentes ao procedimento de *impeachment*.

Portanto, ainda que tenham ocorrido discussões acerca da legitimidade das acusações apresentadas em face da então Presidente, houve, predominantemente, o cumprimento das regras institucionais, o que foi determinante para o futuro brasileiro, já que possibilitou o enfrentamento do período de crise política sem qualquer risco ao texto constitucional.

2.4. Presidencialismo de Coalizão

O termo "Presidencialismo de Coalizão" foi utilizado pela primeira vez em 1988, às vésperas da promulgação da nova constituição, e como título de um artigo acadêmico do cientista político Sergio Abranches, responsável por sua criação. Resumidamente, em seu trabalho, Abranches analisa o arranjo constitucional pátrio, focando na relação institucional entre as forças políticas que compõem os Poderes Legislativo e Executivo.

O autor reconhece que um de seus pressupostos é que, historicamente, a luta entre os poderes executivo e legislativo pode ser vista como a chave para entender a instabilidade democrática que caracterizou todas as fases da República do Brasil de 1891 a 1988.

Dessa forma, ele define as razões do estado de conflito permanente entre os dois poderes como "*uma fragmentação na composição das forças políticas representadas no Congresso*" e "*uma agenda inflada de questionamentos e demandas do Executivo*"²². Essas duas causas da instabilidade do sistema Estatal brasileiro podem derivar de uma combinação de cinco elementos que historicamente moldaram e continuam a moldar o sistema institucional brasileiro: presidencial, federal, bicameral, multipartidário e representação proporcional.

Segundo Abranches, a combinação desses elementos não é resultado do acaso, mas sim uma expressão das necessidades e das contradições presentes nos sistemas sociais, econômicos, políticos e culturais que determinaram de forma histórica e estrutural a formação das sociedades.

Analisando as características do modelo brasileiro, já se previa, em meados de 1988, que, dada a heterogeneidade da população, a desigualdade regional, a assimetria dos acordos federais e o sistema proporcional de eleições parlamentares, haveria divisões partidárias na composição dos parlamentos.

Nesse sentido, e por causa dessa combinação única de multipartidarismo, voto proporcional e "presidencialismo imperial", o autor encontrou uma necessidade quase iminente de uma ampla coalizão política parlamentar que comporia o Poder Executivo, o denominado "Presidencialismo de Coalizão".

Nesse contexto, o referido termo designa a realidade de um país presidencialista em que o Chefe do Executivo, embora escolhido pelo voto majoritário do eleitorado, em razão da fragmentação da representação político-partidária do Parlamento, vê-se obrigado a adotar uma prática que costuma ser mais associada ao parlamentarismo, qual seja, a formação e manutenção de uma coalizão multipartidária que dê sustentação ao governo no Congresso e que seja preferencialmente majoritária, uma vez que o partido do Presidente, isoladamente, não deteria o número de cadeiras suficientes para oferecer o necessário apoio parlamentar.

Assim, o presidencialismo de coalizão não seria algo inovador na história política brasileira. Isso porque é composto pelos mesmos elementos institucionais

²² ABRANCHES, Sérgio. "Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro", Revista de Ciências Sociais, v. 31, n. 1, Rio de Janeiro, 1988, p. 8.

(federalismo, presidencialismo e sistema de voto proporcional) que basearam as Constituições de 1934 e 1946. Além disso, no que diz respeito ao arranjo institucional, encontram-se resquícios da cultura política e do modelo presidencialista desenvolvido na República Velha, de 1891 a 1930, e daquele elaborado entre 1946 e 1964.

Desse modo, as inovações trazidas no modelo presidencialista de 1988 estariam precisamente, na manutenção de dois legados do regime ditatorial de 1964, quais sejam: a concentração excessiva de competências e recursos na União, desequilibrando o pacto federativo em favor desta; e o aumento de poderes e atribuições do Presidente da República. A necessidade de construir uma ampla base de apoio parlamentar como forma de viabilizar a agenda legislativa do governo e protegê-la de crises políticas não é inédita nos sistemas presidencialistas pós Constituição de 1988.

Ainda, a importância do apoio da maioria no Congresso Nacional por meio de coalizões diz respeito a uma imposição institucional do modelo político pátrio, como afirma o estudioso Paulo Ricardo Schier²³:

“O modelo não se desenvolveu de modo acidental. E não existe margem de escolha. Não há possibilidade de um governo, no Brasil, ser eleito e negar-se a fazer coalizões. Não há a possibilidade de um governo genuinamente de esquerda ou genuinamente de direita no país. A lógica das coalizões é uma imposição institucional. E o comportamento social dos governos sofre influência inevitável – ainda que em diferentes graus – do arranjo institucional” (SCHIER, 2017, p. 19).

Nessa perspectiva, a formação da coalizão seria uma forma de impedir que um presidente, isolado por um executivo muito poderoso, e seu partido impusessem seus programas ideológicos sem levar em conta a heterogeneidade étnica, a desigualdade socioeconômica, a economia, a ideologia da sociedade brasileira e a diversidade cultural.

²³ SCHIER, Paulo Ricardo. Presidencialismo de coalizão: contexto, formação e elementos na democracia brasileira. Curitiba: Juruá, 2017, In GUIMARÃES, Luís Gustavo Faria. *O presidencialismo de coalizão no Brasil*. – 1. ed. – São Paulo : Blucher Open Access, 2020, p. 141.

Mas, para Sergio Abranches, não se trata de uma imposição estratégica, mas sim das origens do "dilema institucional" brasileiro, pois, em um país presidencialista, um presidente, mesmo que eleito diretamente, torna-se refém do Congresso Nacional. Este, por outro lado, embora poderoso o suficiente para exercer pressão sobre o Presidente da República, justamente porque o partido está tão dividido, não tem força suficiente para ditar o ritmo da política e lidar com os grandes problemas nacionais com razoável independência e velocidade.

O argumento institucional de que há uma necessidade de coalizões com o intuito de proteger o Estado brasileiro dos excessos de partidos e ideologias de direita ou esquerda faz todo o sentido, principalmente quando se analisa a política da Constituição e os membros da Assembleia Constituinte de 1988.

No entanto, como forma de evitar extremos, as coalizões estão mais alinhadas com as intenções originais de governos parlamentares ou semipresidenciais. De fato, à semelhança da Nova República, a imposição da suposta coalizão institucional da presidência degenerou em um dilema desequilibrado, contaminando a dinâmica das grandes relações de poder, cujas respostas – tanto positivas quanto negativas – podem ser demonstradas empiricamente por meio de análises das conquistas do executivo, do legislativo e de partidos políticos durante esses 30 anos.

O principal objetivo dos governos da Nova República se torna a formação de uma coligação para obter uma maioria parlamentar como forma de garantir a governabilidade, ou seja, a capacidade de implementar o seu programa legislativo e proteger-se dos mecanismos de fiscalização do Congresso.

O Presidencialismo de Coalizão se torna ainda mais problemático, quando se nota que o Presidente da República não é suficiente para formar uma base de governo que lhe garanta 50% (cinquenta por cento) mais um de apoio das cadeiras na Câmara dos Deputados e no Senado. Isso pois, todas as grandes questões e políticas públicas relevantes foram incorporadas ao texto constitucional de 1988, obrigando, muitas vezes, o governo da época a promover reformas econômicas e sociais, que exigem emendas constitucionais. Por conta disso, uma coalizão do Governo que garanta somente a maioria simples no Congresso não tem relevância para a implementação das pautas do Executivo, na atual conjuntura política.

Assim, como apresentado, a obtenção das maiorias parlamentares absolutas ou “supermaiorias”²⁴ tornou-se a principal estratégia governamental, uma vez que possibilita a imposição da agenda legislativa do Presidente da República, além de proteger o Governo do uso de mecanismos políticos de controle pelo Congresso, tal como ocorreu nos mandatos de Collor e Dilma.

“após o terremoto Collor, a exigência de um Centrão, de uma amplíssima aliança político-parlamentar para a sustentação de qualquer governo se estabeleceu como natural para quase todo o conjunto do sistema (...). Essa estratégia se transfigurou progressivamente na ideologia de que, para não cair, para não sofrer um processo de impeachment, qualquer governante precisaria contar com supermaiorias parlamentares de apoio. Não apenas uma maioria, mas uma supermaioria, um bloco parlamentar de tal dimensão que não pudesse ser sequer desafiado por forças opositoras.” (NOBRE, 2013, p. 55)²⁵.

²⁴ GUIMARÃES, 2022, p. 143.

²⁵ NOBRE, Marcos. Imobilismo em movimento: da abertura democrática ao governo Dilma. 1ª ed., São Paulo: Companhia das Letras, 2013, In GUIMARÃES, Luís Gustavo Faria. *O presidencialismo de coalizão no Brasil*. – 1. ed. – São Paulo : Blucher Open Access, 2020, p. 141

Capítulo 3. Política Brasileira

3.1. O Futuro do Presidencialismo Brasileiro

A partir dos pontos expostos, torna-se necessário analisar o futuro do presidencialismo brasileiro, a partir de uma avaliação crítica dos arranjos institucionais do Brasil nas últimas décadas.

Nesse sentido, os custos, os riscos e as disfunções do Presidencialismo de Coalizão exigem uma reflexão analítica sobre o futuro institucional do sistema de governo brasileiro. Deve-se, portanto, compreender quais são os pontos que necessitam de mudanças. Para analisar o futuro do sistema presidencialista brasileiro, tem-se que dividi-lo em duas partes organizadas sistematicamente de acordo com o grau de modificações que pretendemos propor para preservar o sistema de governo brasileiro.

A primeira parte é baseada na manutenção do sistema presidencialista do Governo Brasileiro. Para tanto, será analisado metodologicamente como esse sistema pode ser mantido e, com isso, serão apresentadas possíveis mudanças e reformas para o aprimoramento e revitalização do sistema institucional brasileiro.

A segunda parte desta reflexão visa a reacender o rico debate teórico sobre a substituição do presidencialismo por outros adotados mundo afora. Nesse sentido, primeiramente haverá o estudo da constitucionalidade das mudanças no sistema de governo brasileiro no contexto do referendo de 1993. E, em seguida, serão apresentados alguns modelos de instituições políticas para o Brasil, utilizando-se como base o Parlamentarismo (utilizado no Reino Unido e na Alemanha) e o Semipresidencialismo (adotado em Portugal e na França).

3.1.1. Manutenção do Presidencialismo

O presidencialismo de coalizão se tornou, há tempos, uma realidade no Sistema Político Brasileiro, resultado do processo de pactuação política da Assembleia Constituinte de 1988, que, visando à correção de falhas do sistema de 1946, buscou corrigir falhas e preencher lacunas, tornando o presidencialismo pátrio mais estável, conforme denota Sérgio Abranches²⁶:

“Já ficou claro, com três décadas de funcionamento ininterrupto e várias crises, que o presidencialismo de coalizão no Brasil é governável, tem capacidades institucionais bastante robustas, porém, tem déficits que estão se aprofundando. Institucionais, na resolução de crises de impasse polarizado entre Executivo e Legislativo. De qualidade, coerência e persistência das políticas públicas que produz. De representatividade do sistema partidário e de qualidade da democracia.” (ABRANCHES, 2018, p. 342).

No entanto, como aponta o autor, apesar de ser mais administrável do que os modelos políticos anteriores, a experiência presidencial pós-1988 revelou outras falhas estruturais e deficiências nos arranjos institucionais brasileiros. Aumento das divisões partidárias, queda no desempenho legislativo, Poder Executivo hipertrofiado, excesso de poder, ativismo judicial e politização do judiciário, polarização presidencial e uso da prestação de contas como recurso para quebrar impasses institucionais e substituir chefes de minorias são algumas das conjunturas das instituições brasileiras.

O problema, contudo, reside no fato de as ações das autoridades existentes contaminarem a vitalidade do presidencialismo nacional. Trata-se, portanto, de deficiências institucionais, que prejudicam a resolução de conflitos, a qualidade das

²⁶ ABRANCHES, Sérgio. “Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro”, *Revista de Ciências Sociais*, v. 31, n. 1, Rio de Janeiro, 1988, p. 342, In GUIMARÃES, Luís Gustavo Faria. *O presidencialismo de coalizão no Brasil*. – 1. ed. – São Paulo: Blucher Open Access, 2020, p. 197.

políticas públicas, a representatividade do sistema político-partidário e a qualidade da democracia.

Nesse sentido, e dadas as vantagens e desvantagens do presidencialismo brasileiro, o desafio se torna compreender e organizar um conjunto sólido de medidas legislativas e institucionais voltadas ao restabelecimento dos arranjos políticos, especialmente no estabelecimento de relações entre os Poderes Legislativo e Executivo, possibilitando uma maior institucionalização e transparência dos órgãos. Assim, assegura-se um melhor funcionamento das entidades, com mais qualidade da democracia pátria e preservação do interesse público nacional, conforme aponta o Ministro do Supremo Tribunal Federal, Alexandre de Moraes²⁷:

“a reforma política do Estado deve estar, obrigatoriamente, centrada na necessidade de manter proximidade da vontade popular com a vontade expressa pelo Parlamento. Para que ocorra a concretização dessa finalidade, há necessidade de algumas reformas estruturais básicas no panorama político nacional, com conseqüente fortalecimento da Democracia.”
(MORAES, 2003 p. 60)

Possíveis soluções para o dilema institucional de um sistema presidencialista de coalizão incluem medidas para limitar a proliferação de novos partidos e a fragmentação política dentro do Legislativo, e um respeito mais estrito às plataformas ideológicas e normas de comportamento político-parlamentar dos partidos políticos, mecanismos mais efetivos que permitem ao parlamento (por meio do controle político efetivo) e à sociedade (através do controle social) monitorar e fiscalizar o governo, bem como reorganizar o desenho institucional e o funcionamento dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário do Brasil.

3.1.2. Substituição do Sistema de Governo

²⁷ MORAES, Alexandre de. Jurisdição Constitucional e tribunais constitucionais: garantia suprema da Constituição. 2ª ed., São Paulo: Atlas, 2003, In GUIMARÃES, Luís Gustavo Faria. *O presidencialismo de coalizão no Brasil*. – 1. ed. – São Paulo: Blucher Open Access, 2020, p. 198.

Conforme mencionado acima, torna-se necessário, como segunda parte do tópico relacionado ao futuro do sistema político brasileiro, abordar as possíveis alternativas ao presidencialismo, bem como a viabilidade de mudança do Sistema de Governo, a partir do disposto no texto constitucional.

3.1.2.1. A Constitucionalidade de Eventual Mudança

Uma hipótese importante na presente discussão refere-se à constitucionalidade de qualquer mudança no sistema de governo após o referendo de 1993, no qual o povo brasileiro foi consultado e manifestou sua preferência pelo governo republicano e presidencialista, em detrimento da monarquia e do parlamentarismo.

Sobre as limitações da própria constituição e as limitações do alcance das reformas constitucionais, como a proposta de substituição do próprio sistema de governo, deve-se analisar a experiência do Professor português Vital Moreira²⁸, que participou ativamente das alterações da Constituição Portuguesa no fim da década de 70.

Como é de conhecimento notório, a Constituição Portuguesa foi aprovada em 1976, marcando o fim da ditadura no país. Neste sentido, tal como no caso do Brasil, a Carta Constitucional lusa foi elaborada num contexto de democratização e abertura política com critérios programáticos e com o intuito de criar um efetivo estado de bem-estar social no país em questão.

Vital Moreira afirma que, entre as muitas características dessa constituição, os eleitores escolheram um sistema econômico pró-socialista, bem como algumas

²⁸ VITAL MOREIRA. Constituição e democracia na experiência portuguesa. In MAUÉS, Antônio G. (org.). Constituição e Democracia. São Paulo: Max Limonad, 2001, In GUIMARÃES, Luís Gustavo Faria. *O presidencialismo de coalizão no Brasil*. – 1. ed. – São Paulo: Blucher Open Access, 2020, p. 219.

alterações do texto constitucional dentro dos limites das restrições materiais , através de uma longa lista de cláusulas tempestuosas.

Apesar da amplitude das regras programáticas e da dificuldade das possibilidades de revisão constitucional, Portugal e a Europa viveram profundas transformações nas últimas décadas do século XX, das quais se destaca a criação da União Europeia.

Por esta razão, desde 1976, a Constituição portuguesa sofreu oito grandes mudanças constitucionais, entre as quais destacamos a terceira alteração constitucional em 1992, que incorporou os princípios do Tratado de Maastricht na Carta Magna nacional, dando assim origem à União Europeia , incluindo questões sobre a cidadania europeia e a moeda comum do bloco regional.

As outras reformas procuraram rever as expectativas para os sistemas econômico e social de Portugal e a organização do sistema político. O estudioso Vital Moreira também apontou a Quarta Emenda Constitucional de 1997, que ampliou o papel dos referendos e instituiu reformas eleitorais que permitiram até mesmo candidatos independentes de partido.

Segundo Moreira, em algumas dessas revisões da Constituição portuguesa houve a eliminação de cláusulas pétreas, resultando na redução e na adaptação do texto constitucional às novas exigências da transição do século XX para o século XXI. Inclusive, a fim de ilustrar a importância de promover emendas constitucionais e adequar os textos constitucionais às novas circunstâncias, mesmo que isso implique conflito com a cláusula pétrea, o Professor apresenta a seguinte metáfora:

“Eu sei bem que, em termos lógicos, é muito mais fácil dizer se alguém está sujeito a uma regra, então não pode ser ele a mudar a regra. Se eu vou no meu carro e tenho um sinal de trânsito que me proíbe a entrar naquela rua, eu não posso sair do meu carro, tirar o sinal de trânsito, pô-lo na bagageira do meu automóvel, e seguir tranquilamente pela rua que estava vedada. E podem dizer que foi isso que nós fizemos em Portugal, ao retirarmos uma cláusula pétrea, para na viagem seguinte passar por uma rua que estava vedada. E, metaforicamente, foi isso que fizemos: tiramos o sentido proibido não para imediatamente seguir por ele, mas, para na volta seguinte, quando o sinal já lá não estava, de proibição de trânsito, poder então fazer uma viagem que antes não era permitida.” (VITAL MOREIRA, p. 288)

Nessa análise, o autor considera que, em face das mudanças conjunturais do país e da necessidade de provocar mudanças profundas no sistema político, a Constituição não pode ser um obstáculo, mas sim um mecanismo de implementação dessas mudanças que facilitem a adaptação. Aprimorar e otimizar o desenho da organização social, do sistema econômico e da dinâmica dos sistemas políticos nacionais.

Ainda, José Levi Mello do Amaral Júnior discorre sobre a necessidade de reformulação do sistema de governo brasileiro, almejando uma melhora na relação entre os Poderes Executivo e Legislativo.

“[...] deve-se repensar o sistema de Governo, para que o Governo decorra da maioria parlamentar, e não o contrário. É preciso inverter a equação da democracia brasileira, ou seja, fazer com que o Governo decorra da maioria parlamentar para que ambos sejam, desde logo, responsáveis pelas políticas públicas. Do contrário, quando o Governo é estabelecido independentemente da maioria parlamentar do dia, ele precisa providenciar uma maioria de modo a legitimar suas políticas. Disso decorrem severas distorções institucionais, como experimentado recentemente. Da conjugação – natural – entre Governo e maioria parlamentar (...) resultariam fortalecidos Governo e Congresso. Aquele, porque ganharia em legitimidade; esse, porque ganharia em participação e controle”²⁹

Para reduzir o risco de arbitrariedade e evitar qualquer medida que viole a soberania do povo, a democracia e a Constituição, é oportuno, nesse sentido, mover e votar qualquer discussão sobre a mudança do sistema de governo. No território da Assembleia Nacional, as alterações à Constituição são feitas através de um processo legislativo específico, que é posteriormente submetido à consulta pública por referendo.

Com base nesses pressupostos sobre a constitucionalidade do processo de eventual substituição do sistema de governo, deve-se analisar algumas opções de

²⁹ AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. *20 anos da Constituição brasileira de 1988: a Constituição foi capaz de limitar o poder?*, In MORAES, Alexandre de. *Os 20 anos da Constituição da República Federativa do Brasil*, São Paulo: Atlas, 2009, In GUIMARÃES, Luís Gustavo Faria. *O presidencialismo de coalizão no Brasil*. – 1. ed. – São Paulo: Blucher Open Access, 2020, p. 220.

sistema de governo que poderiam ser implementadas no Brasil, caso se decida pela alteração do presidencialismo.

3.1.3. Parlamentarismo e Regimes Mistos

Como mencionado no primeiro capítulo, a concepção parlamentarista já foi amplamente discutida durante as Assembleias Constituintes Brasileiras, responsáveis pela elaboração das Cartas Magnas. Além disso, ainda há diferentes propostas de alteração normativa tramitando no Congresso Nacional, tal como a PEC nº 20 de 1995, que propõe a adesão do sistema parlamentarista do país.

No entanto, algumas considerações são necessárias para a eventual adoção parlamentar no Brasil no século XXI. Positivamente, afirmamos que o parlamentarismo é a base de um arranjo institucional para uma interdependência efetiva entre governo e parlamento, em que há formação e manutenção do governo, com apoio político efetivo e apoio parlamentar aos partidos políticos.

Nesse sentido, o parlamentarismo, ao aproximar os poderes Executivo e Legislativo, cria vínculos institucionais mais fortes e influencia o sistema de responsabilidade política mútua entre o Congresso e as forças do governo. Esse sistema torna as regras de convivência e interação entre Executivo e Legislativo mais claras e objetivas, garantindo uma dinâmica de poder mais estável e efetiva do que a implacável interdependência do sistema de coalizão presidencial no Brasil.

Contudo, não se pode subestimar as características históricas e culturais inerentes ao país e à sociedade brasileira, que têm fomentado no país tendências individuais que se afirmam e se relacionam com as figuras básicas da liderança política.

A substituição do sistema de governo, que resultaria na perda do protagonismo político das funções tradicionais do Presidente da República, poderia possibilitar danos à sociedade, principalmente se realizada sem um sistema transitório e sem mudanças sociais e culturais que permitissem esse tipo de transformação.

Além dos sistemas tradicionais de governo, desenvolveu-se, durante o século 20, uma série de sistemas híbridos (ou “regimes mistos”, segundo Manoel Gonçalves Ferreira Filho³⁰, José Canotilho e Vital Moreira³¹), que combinavam elementos dos sistemas parlamentar e presidencial.

O Ministro do STF, Alexandre de Moraes, aponta que esse sistema de governo foi muito influenciado pela Constituição alemã de Weimar (1919), que, do lado parlamentar, endossou a eleição direta do Presidente da República. No entanto, um governo semipresidencialista efetivo não surgiu até a Quinta República Francesa após a reforma constitucional de 1958:

“O parlamento como método de governo e como sistema político precisou adaptar-se às novas conjunturas políticas. A Democracia de massas desenvolvida no início do século XX, juntamente com a maior inclusão popular na escolha dos representantes, passou a colocar em dúvida a legitimidade dos parlamentos, (...). O Parlamentarismo com eleição direta para Presidente da República foi adotado na Constituição de Weimar, na Alemanha, desde 1919, porém, sua consagração ocorreu na Constituição francesa de 1958, com a reforma de 1962 e com base nas ideias do General De Gaulle, (...) em que conclamava a necessidade de concessão de maior influência política ao presidente francês. A finalidade dos constituintes de Weimar foi racionalizar o parlamentarismo, introduzindo um elemento legitimador presidencialista, ou seja, o voto popular para a escolha do Presidente da República, sem que as características essenciais do regime parlamentar – a responsabilidade política do executivo perante o Parlamento e a Chefia de Governo pelo Gabinete – fossem afastadas.”³².

Ainda, o autor afirma que a institucionalização do denominado regime misto demandou a combinação de características essenciais tanto do presidencialismo

³⁰ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A democracia no limiar do século XXI*. São Paulo: Saraiva, 2001, In GUIMARÃES, Luís Gustavo Faria. *O presidencialismo de coalizão no Brasil*. – 1. ed. – São Paulo: Blucher Open Access, 2020, p. 227.

³¹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital. *Os poderes do presidente da república*. Coimbra: Coimbra Editora, 1991, p. 13, In GUIMARÃES, Luís Gustavo Faria. *O presidencialismo de coalizão no Brasil*. – 1. ed. – São Paulo: Blucher Open Access, 2020, p. 227.

³² MORAES, Alexandre de. *Presidencialismo*. São Paulo: Atlas, 2004, p. 66, In GUIMARÃES, Luís Gustavo Faria. *O presidencialismo de coalizão no Brasil*. – 1. ed. – São Paulo: Blucher Open Access, 2020, p. 228.

quanto do parlamentarismo, estabelecendo-se, assim, um sistema de governo singular.

“Os regimes mistos combinam elementos referentes ao regime parlamentarista e elementos presentes no regime presidencialista. Dos regimes parlamentaristas, os regimes mistos apresentam a existência de um governo colegiado e solidário, responsável perante a assembleia eleita pelo sufrágio universal e direto; enquanto dos regimes presidencialistas, os regimes mistos apresentam a instituição do Presidente eleito pelo sufrágio universal e direto, que dispõe de autoridade para conferir nomeações e designações, bem como de poderes consideráveis.”³³

Os regimes mistos gradualmente se adaptaram às condições políticas em todos os lugares e se espalharam como um sistema de governo muito viável. Neles, o presidente é eleito pelo voto popular direto, mas *“permanece sem exercer a Chefia de Governo como no modelo norte-americano, pois essa função é consagrada ao Primeiro-Ministro”*³⁴. Ressalta-se que, embora o chefe de governo seja removido da presidência, ele mantém o poder de nomear um primeiro-ministro.

Essa iniciativa visa a transformar *“o Presidente da República em árbitro, com a função de zelar para que os demais poderes públicos, especialmente o Governo, levassem em consideração os interesses fundamentais da Nação”*³⁵. A eleição direta para este cargo de mediação política e institucional implicou o fortalecimento do papel institucional do Presidente.

Com base no exposto acima, os exemplos de modelo híbrido ou modelo intermediário podem ser capazes de fornecer uma alternativa para superar o sistema presidencialista brasileiro sem riscos políticos e institucionais significativos e sem uma possível mudança abrupta do regime brasileiro, tal como poderia ocorrer com o parlamentarismo.

³³ MORAES, Alexandre de. Presidencialismo. São Paulo: Atlas, 2004, p. 66, In GUIMARÃES, Luís Gustavo Faria. *O presidencialismo de coalizão no Brasil*. – 1. ed. – São Paulo: Blucher Open Access, 2020, p. 228.

³⁴ MORAES, Alexandre de. Presidencialismo. São Paulo: Atlas, 2004, p. 68, In GUIMARÃES, Luís Gustavo Faria. *O presidencialismo de coalizão no Brasil*. – 1. ed. – São Paulo: Blucher Open Access, 2020, p. 229.

³⁵ MORAES, Alexandre de. Presidencialismo. São Paulo: Atlas, 2004, p. 70, In GUIMARÃES, Luís Gustavo Faria. *O presidencialismo de coalizão no Brasil*. – 1. ed. – São Paulo: Blucher Open Access, 2020, p. 229.

No entanto, como mencionado, mudar o sistema de governo sem alterações estruturais no processo eleitoral e partidário poderia ser nocivo, eventualmente levando à transferência dos mesmos problemas e falhas estruturais que foram identificados no presidencialismo de coalizão.

Portanto, mesmo que se decida substituir o sistema de governo, a solução requer desdobramento político e visão estratégica, que permita uma reforma em larga escala de todo o regime político, sob pena de desperdício de poder e energia estratégica, sem, ainda, garantia dos resultados institucionais buscados nesta ampla discussão da arquitetura institucional no Brasil.

Conclusões Finais

Como se sabe o sistema presidencialista foi uma criação teórica dos fundadores americanos, que foi desenvolvido no contexto da revolução liberal-clássica do século XVIII. Desde então, os Estados Unidos consolidaram esse sistema de governo com sua notável estabilidade democrática, devolução de poder e mecanismo de freios e contrapesos eficaz, tornando-se um modelo de referência para muitos países, incluindo o Brasil.

A partir da Proclamação da República em 1889, houve a introdução do sistema presidencialista e a sua aplicação no sistema institucional brasileiro, em um contexto de oposição à monarquia, de renascimento liberal, de influência dos ideais presentes no continente americano e do combate às desigualdades regionais.

Com o fim da ditadura e a Constituição de 1988, o Brasil iniciou uma nova era democrática com eleições livres e regulares para escolher seus representantes para os Poderes Executivo e Legislativo. No entanto, uma análise do trabalho da Constituinte de 1987-1988 mostrou que, pelo menos inicialmente, seus integrantes não tinham intenção de continuar a confirmar o sistema presidencialista de governo.

Se é verdade que a Constituição de 1988 pretendia dar ao Executivo mais poder para controlar a apreciação de propostas do seu interesse no Parlamento, também é verdade que o modelo adotado realçava os poderes atribuídos ao Presidente, ainda que por diversas vezes tenha situado o Parlamento em uma posição institucionalmente inferior, o exercício da sua autonomia política e de direitos fragilizados, sobretudo no exercício daqueles relacionados com a elaboração, alteração e aprovação de propostas legislativas.

Ao aumentar a autoridade do presidente para administrar sua própria agenda, a Constituição forneceu ao Congresso Nacional diversas ferramentas para monitorar e controlar o Poder Executivo.

No entanto, da análise do funcionamento desses mecanismos de controle e controle parlamentar, pode-se concluir que o Legislativo muitas vezes se absteve de cumprir seu papel institucional e o cumpriu apenas em momentos de agitação

provocada em contexto partidário de crises políticas entre o presidente da república e sua base parlamentar.

Após todas as considerações práticas e observando a conjuntura política e institucional dos últimos 30 anos, pode-se concluir que o aumento do poder presidencial tem provocado, paradoxalmente, um aumento da dependência do presidente do Poder Legislativo.

Isso porque os Presidentes da República tiveram de contar com a formação extensiva de apoio político e parlamentar como meio, não apenas para evitar processos de *impeachment*, de convocação e de cassação de ministros, no período em análise.

Assim, os Chefes do Executivo tiveram que manter a sua capacidade de pleno cumprimento das suas funções – tal como nomear deputados, propor leis e fazer trabalhos legislativos e governamentais.

E justamente a essa dinâmica da relação entre o Executivo e o Legislativo após 1988 se soma a definição do atual arranjo institucional no Brasil, denominado “presidencialismo de coalizão”.

Nesse sentido, a combinação única de multipartidarismo, voto proporcional e presidencialismo garantiu na prática a necessidade quase imediata de implementar uma configuração do poder executivo baseada em grandes coalizões de apoio político e parlamentar.

Temos, portanto, no Brasil, um arranjo institucional bastante paradoxal, que reúne um presidente da república forte e muito desejado e um parlamento dotado de muitos meios de controle, mas fragmentado e bastante heterogêneo – aí reside a lógica da coalizão.

Neste sentido, entre 1988 e 2018, os Presidentes da República dispunham de dois instrumentos principais no que diz respeito às relações estabelecidas com o legislativo: atrair partidos políticos e obter apoio político e parlamentar, assegurar nomeações para ministérios e órgãos públicos e aprovação de emendas parlamentares.

Tais custos de manutenção da coalizão, no entanto, causam ineficiências no funcionamento dos Poderes Executivo e Legislativo, ameaçam o conceito de administração pública, distorcem o processo decisório e tornam o sistema presidencialista bastante problemático política e institucionalmente.

Analisando as conclusões, vale ressaltar os riscos inerentes à presidência de coalizão, amplamente experimentados nas últimas três décadas.

Embora o presidencialismo de coalizão sob a constituição de 1988 seja mais resistente a choques políticos e econômicos do que o presidencialismo exercido entre 1946 e 1964, não se pode excluir que o arranjo político atual não possa absorver os riscos desse sistema de governança.

Aborda-se, assim, três tipos – com graus variados de gravidade – de possíveis riscos gerados por crises entre o Presidente e suas coalizões: paralisia decisiva, pautas bomba e crises disruptivas.

Entende-se que os dois primeiros – pautas bomba e crises de paralisia decisória – como de menor potencial, mas o mesmo não pode ser dito para crises disruptivas. Nesse sentido, não se pode negar a influência institucional e as graves disfunções desse sistema de governança, como evidenciam as sucessivas crises de desordem que interromperam dois dos quatro presidentes eleitos entre 1988 e 2018. por *impeachment*.

Além de uma análise específica dos *impeachments* da Nova República e das especificidades de cada crise política, é preciso restabelecer o entendimento de que as crises ansiosas que ocasionaram o fim da presidência após 1988 são espectadoras dos efeitos que também demonstram os disfuncionamentos e deficiências institucionais do sistema brasileiro de governo forjados na Constituição de 1988.

As eleições presidenciais são um dos, senão o mais importante, disfuncionamentos do arranjo institucional do Brasil, além de poluir e ameaçar o funcionamento do próprio Poderes Executivo e Legislativo do país.

Refletindo no futuro do sistema de governo brasileiro, com base na ideia de que o presidencialismo de mais de 130 anos poderia ser preservado, a presente Monografia cuidou de abordar uma série de propostas de medidas legislativas e

institucionais destinadas a restaurar ordem política e garantir seu funcionamento, restaurando a confiabilidade e a credibilidade das instituições, a qualidade da democracia brasileira e a preservação do interesse público nacional no contexto mais amplo das reformas políticas.

Para reduzir possíveis riscos jurídicos e aumentar a legitimidade democrática das mudanças, deve-se privilegiar a mediação e a votação de todas as discussões sobre a substituição do Sistema de Governo no âmbito do Congresso Nacional, que ocorreria por meio de processo legislativo especial de emendas à Constituição e posteriormente submetido à discussão pública em referendo.

Fora tais aspectos, a substituição do sistema de governo sem mudanças estruturais no sistema eleitoral e partidário seria danosa e levaria a um possível sistema parlamentarista ou semipresidencialista com os mesmos males e problemas estruturais constantes no presidencialismo de coalizão, que caracteriza o atual arranjo institucional no Brasil.

Portanto, com base em todos os pontos trazidos ao longo dos capítulos, torna-se necessário afirmar que não há um encerramento nem uma resposta definitiva para essa questão. É uma discussão rica e necessária sobre os desafios, a economia e o futuro do sistema de governo brasileiro, sobre o qual este trabalho pretende atuar como uma forma de análise contemporânea.

Embora não pretenda substituir o sistema de governo ou realizar uma reforma constitucional fundamental do sistema político pátrio, acredita-se que esse debate será promovido por acadêmicos, pela opinião pública e pelo Parlamento para que se torne possível contrabalançar eficientemente as deficiências do sistema político atual e implementar mudanças necessárias ao país.

Bibliografia

- [1] ABRANCHES, Sérgio. *Presidencialismo de Coalizão: Raízes e evolução do modelo político brasileiro*. Companhia das Letras, 1ª edição, 2018.
- [2] ALMEIDA, Adjovanes Thadeu Silva de; LIMA, Vitória Thess Lopes da Silva. *Dilma Rousseff na Imprensa Brasileira: Da Reeleição ao Processo de Impeachment*. 2016. Disponível em: <http://cp2.g12.br/ojs/index.php/encontros/article/view/747/641>;
- [3] ANDRADE, Régis de Castro. *Presidencialismo e reforma institucional no Brasil*. 1991. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64451991000200002>;
- [4] BANDEIRA, Regina Maria Proba. *Sistemas de Governo no Brasil, na França e nos Estados Unidos da América*. Brasília: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2015. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/a-camara/documentos-e-pesquisa/estudos-e-notas-tecnicas/areas-da-conle/tema6/estudo-sistemas-de-governo-br-fr-e-eua>.
- [5] BARROSO, L. R. *Dez anos da Constituição de 1988*. Revista de Direito Administrativo, [S. l.], v. 214, p. 1–25, 1998. DOI: 10.12660/rda.v214.1998.47263. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47263>;
- [6] BOBBIO, Norberto. *A Teoria das Formas de Governo*. Edipro, 1ª edição, 2017;
- [7] _____. *Estado, Governo, Sociedade*. Paz & Terra, 25ª edição, 2017;
- [8] BRASIL. *Oxford apresenta pesquisa sobre presidencialismo de coalizão*. 2013. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2013/09/19/oxford-apresenta-no-senado-pesquisa-sobre-presidencialismo-de-coalizacao>;
- [9] CABRAL, Dilma. *Constituição de 1891*. 2021. Disponível em: <http://mapa.an.gov.br/index.php/dicionario-primeira-republica/938-constituicao-de-1891>;
- [10] DALLAU, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 31ª ed., São Paulo: Saraiva, 2012.

- [11] DE CICCIO, Cláudio; GONZAGA, Alvaro de Azevedo. *Teoria Geral do Estado e Ciência Política*. 7. ed. rev. atual. e ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016;
- [12] *Declaration of Independence*. Disponível em: <https://www.archives.gov/founding-docs/declaration-transcript>.
- [13] *Decreto nº 78-B*, de 21 de dezembro de 1889. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/D0078-B.htmimpressao.htm.
- [14] FIUTZA, Ricardo Arnaldo Malheiros. *Direito Constitucional Comparado*. 4ª ed., Belo Horizonte: Del Rey, 2004.
- [15] GUIMARÃES, Luís Gustavo Faria. *O presidencialismo de coalizão no Brasil*. – 1. ed. – São Paulo : Blucher Open Access, 2020.
- [16] HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *O Federalista*. Trad. de Hiltomar Martins Oliveira, Belo Horizonte: Ed. Líder, 2003.
- [17] HILL, David; NYLEN, William R. *Política y Gobierno en los Estados Unidos de América*, in BUCK, Macus; CUETO, Carlos de. *Manual de sistemas políticos*, Granada: COMARES, 2007.
- [18] LEITE, 2003, p. 109, In CABRAL, Dilma. *Constituição de 1891*. 2021. Disponível em: <http://mapa.an.gov.br/index.php/dicionario-primeira-republica/938-constituicao-de-1891>
- [19] LEVI, 1998, p. 481, In CABRAL, Dilma. *Constituição de 1891*. 2021. Disponível em: <http://mapa.an.gov.br/index.php/dicionario-primeira-republica/938-constituicao-de-1891>;
- [20] LORENCINI, Bruno César. *Os impeachments de Collor e Dilma e o papel da Constituição na estabilização democrática brasileira*. Revista de Informação Legislativa: RIL, Brasília, DF, v. 59, n. 234, p. 161-178, abr./jun. 2022. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/59/234/ril_v59_n234_p161;
- [21] MIRANDA, Jorge. *Formas e Sistemas de Governo*. Editora Forense, 1ª edição, 2007.

[22] MORAES, Alexandre de. *Presidencialismo*. São Paulo: Atlas, 2004, p. 66, In GUIMARÃES, Luís Gustavo Faria. *O presidencialismo de coalizão no Brasil*. – 1. ed. – São Paulo: Blücher Open Access, 2020, p. 228.

[23] NOBRE, Marcos. *Imobilismo em movimento: da abertura democrática ao governo Dilma*. 1ª ed., São Paulo: Companhia das Letras, 2013, In GUIMARÃES, Luís Gustavo Faria. *O presidencialismo de coalizão no Brasil*. – 1. ed. – São Paulo : Blucher Open Access, 2020, p. 141.

[24] PALMA, Maurício. *As Coalizões do “Presidencialismo de Coalizão” no Brasil: A Gênese Legislativo na Experiência Constitucional de 1988*. São Paulo: Revista de Direito Brasileira, vol. 20, n. 8, 2018.

[25] SALLUM JUNIOR; CASARÕES, 2011, p. 183, In LORENCINI, Bruno César. *Os impeachments de Collor e Dilma e o papel da Constituição na estabilização democrática brasileira*. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, Brasília, DF, v. 59, n. 234, p. 161-178, abr./jun. 2022. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/59/234/ril_v59_n234_p161

[26] SCHIER, Paulo Ricardo. *Presidencialismo*. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/38/edicao-1/presidencialismo>;

[27] VERISSIMO, Marcos Paulo. *A constituição de 1988, vinte anos depois: suprema corte e ativismo judicial “à brasileira”*. 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1808-24322008000200004>.