

Coalizões governamentais para além dos partidos: primeiras observações do papel do judiciário a partir do atual governo brasileiro.

Daniel Augusto Diniz Vila-Nova
Henrique Smidt Simon

Resumo: No Brasil, os partidos não têm claros alinhamentos ideológicos ou pautas a serem defendidas, representando forças e interesses difusos de elites locais. Os próprios partidos têm pouca identidade e a organização do governo depende da realização de tais vontades, não pautas de diferentes propostas de ação. É o chamado “presidencialismo de coalizão” brasileiro, em que o presidente depende do acordo de forças difusas que se concentram no Congresso Nacional para governar. Mesmo a eleição de candidato de discurso populista e nacionalista não foi capaz de diminuir a hiperfragmentação político-partidária no país. Seus primeiros movimentos indicam o apelo ao suporte de sua popularidade para garantir sua capacidade de iniciativa para a pauta política e a busca de alinhamentos de formações políticas mais ideológicas (que já congregam grupos homogêneos de partidos distintos – as “bancadas”), com o consequente afastamento dos partidos políticos como atores principais. No entanto, como as bancadas não formam maiorias claras e nem sempre se apoiam em temas que não são de seus interesses diretos, não só os partidos não podem ser dispensados, como é necessário buscar outras forças institucionais e sociais como suporte político. Duas delas são as Forças Armadas e o Poder Judiciário. A hipótese que se levanta é que o presente governo brasileiro torna explícito que o presidencialismo de coalizão depende da junção de forças não só partidárias ou de interesses representados no Legislativo, mas de outras forças que não entram na conta das análises habituais das coalizões. Forças Armadas e Poder Judiciário (apesar da expectativa de serem instituições de “amortecimento”), por exemplo, também precisam entrar na lógica da coalização de governo para que haja governabilidade. Com intuito exploratório, este estudo levanta algumas falas e discursos do atual presidente do Brasil, comparando-as à formação do seu ministério e demais cargos relevantes de governo e primeiros movimentos e falas de membros das Forças Armadas e do Poder Judiciário. Tal análise permite iniciar a discussão sobre se o atual governo traz nova forma de estabelecer as condições de governabilidade ou se ele apenas explicita a coalizão de forças que nem sempre estão claras fora dos momentos de crise institucional.

Palavras-chave: Brasil; presidencialismo; fragmentação política; governabilidade; formação de coalizão.

1. Introdução.

2. Democracia; pluralismo x unidade; maioria x minoria.

A questão da estabilidade social é elemento central do pensamento político. As formas de governo, desde o período clássico, são estratégias para a manutenção do convívio social de modo a dar alguma unidade aos grupos que interagem política, econômica e culturalmente. Os modelos políticos de definição do exercício do poder voltam-se para a aceitação das decisões coletivas que vinculam a todos (legitimidade) e condições para a manutenção da ordem político-

social estabelecida (estrutura constitucional)¹.

Aparentemente, até a contemporaneidade a manutenção da ordem dependia do centro de poder de coerção, capaz de impedir a recusa e o enfrentamento da organização política estabelecida, e a estabilidade era corolário da capacidade do poder central de impedir a contestação da sua posição de força. Assim, a harmonia social (coexistência de paz, liberdade e administração de conflitos) dependeria da manutenção da unidade, em geral pela força ou pela diminuição máxima das divergências ou da heterogeneidade social. Mesmo os teóricos políticos do início da Modernidade veriam como problema principal do governo a eliminação do conflito (PRZEWORSKI, 2011)².

Nessa linha, o poder precisa de legitimidade, substrato que responda ao por que obedecer, sem o qual não pode ser administrador de conflitos³. Mas não basta isso. Os gregos já entendiam que a conflituosidade – *stasis* – é elemento inerente à vida social e a função da política seria administrá-la (MOSSÉ, XXXX).

Considerando-se as divergências e a tendência humana à busca de realizações particulares, a falta de meios para fazer valer ou ver respeitado seu ponto de vista, somados ao risco de o afastamento do poder levar à eliminação da concorrência pela sua conquista ou mesmo da possibilidade de participação⁴, a falta de mecanismos de administração das diferenças conflituosas e de respeito institucional às oposições é poderoso fator de disputas violentas pelo poder, levando a golpes políticos (ou de estado) ou mesmo a guerras civis. Um poder que não convive com a oposição ou elimina o conflito pela força ou acaba sendo eliminado pela sublevação (PRZEWORSKI, 2011).

A conflituosidade gerada pela oposição pode ser drasticamente reduzida (tende a ser

¹ Para uma narrativa das formas constitucionais na história do Ocidente, veja-se FIORAVANTI, 2001.

² A generalização feita por Przeworski sobre a coerção para a garantia da ordem e estabilidade social nas sociedades anteriores ao século XVIII é discutível quando se toma a democracia ateniense (FIORAVANTI, 2001; MOSSÉ, 1997) e a república romana (FIORAVANTI, 2001; LORENZO e LORENZO, 2000) como desenvolvimento de constituições com diferenciação e especialização de trabalho, distribuição de competências, critérios eletivos e decisões diretas, controle social e institucional e alternância de poder. Também a Idade Média não responde exatamente à afirmação, já que o poder de coerção está pulverizado e o pluralismo jurídico, baseado na diferença de status social derivada do pertencimento a estamentos, alivia a pura submissão à força do senhor, o que leva ao desenvolvimento de mecanismos judiciais de controle (FIORAVANTI, 2001; BASCHET, 2006). Mesmo o absolutismo não pode ser enquadrado na afirmação de Przeworski sem maiores cuidados, pois o rei era absoluto exatamente para manter a ordem social (bastante plural, ressalte-se) e institucional dos reinos que se formavam, tendo dificuldade para de fato governarem sozinhos (ELIAS, 1993). Assim, a impressão de Przeworski vale, basicamente, para os regimes políticos conhecidos como tirania, dominato, despotismo (oriental ou esclarecido) e governos pelo poder executivo de caráter plebiscitário ou ditatorial (esses últimos regimes que surgem a partir do século XIX). De toda forma, a colocação de Przeworski traz à tona outra discussão: como as estruturas constitucionais se desenvolvem na busca da paz social, sendo métodos de administração de conflitos políticos.

³ O poder só vence quando convence, na expressão de Chacon (1977).

⁴ É interessante notar que esses fatores estariam entre as principais causas identificadas por Gellner (1983).

eliminada) conforme a riqueza social e o grau de distribuição entre os membros da sociedade. Tal ocorreria porque o risco de enfrentamento da força institucional pode levar a perdas de bem-estar muito acentuadas. Por outro lado, quanto menor a riqueza ou menor a participação social nela, menos a oposição tem a perder no enfrentamento violento à força institucionalizada (PRZEWORSKI, 2011).

Todavia, as diferenças individuais e de grupos, principalmente em sociedades muito fragmentadas, não são eliminadas apenas com a riqueza. Além disso, em sociedades pobres (ao menos com altos índices de pobreza), a manutenção do poder pela força não é suficiente para eliminar conflitos que levam ao enfrentamento violento. Então, a melhor forma de gerenciar esses conflitos e buscar a paz social é permitir a existência da oposição, com participação nos meios institucionais do poder ou, ao menos, ter expectativas reais de, em prazo razoável de tempo, ter a oportunidade de fazer valer sua visão política ao conquistar a oportunidade de governar, num possível revezamento de grupos concorrentes (PRZEWORSKI, 2011).

Esse modelo político que permite a escolha, pelos destinatários da decisão coletivamente vinculante, daquele que vai dar o tom do uso do poder de interferência social para uma visão de bem comum, de forma periódica, com real oportunidade daquele que perdeu de via a vencer, é exatamente a democracia moderna. Assim, a democracia é a forma de governo mais adequada para administrar conflitos, sem a necessidade de negá-los ou eliminá-los, o que é mais efetivo para a manutenção da paz social (PRZEWORSKI, 2011).

3. Democracia majoritária, democracia consensual e coalizão.

A democracia, portanto, seria a melhor forma de governo porque a construção de procedimentos para a disputa de poder e a possibilidade real de alternância no domínio da decisão e da coerção são as melhores condições para a administração dos conflitos inerentes às sociedades. Essa forma de governar a sociedade precisa, então, reconhecer que a sociedade é plural, bem como o são os pontos de vista dos indivíduos que a compõem. Necessita, então, de instituições e composições institucionais que permita o equilíbrio do poder, sua contenção, a oportunidade igual de atingir o governo da sociedade (minorias têm que ter a oportunidade de se tornarem majorias) e, para isso, as instituições têm que ter a participação das minorias e são necessárias estratégias que as preservem de possíveis eliminações (KELSEN, 1998)⁵.

Essas características do governo democrático trazem vantagens que a tornam melhor

⁵ PRZEWORSKI (2011) reconhece Kelsen como o primeiro a tratar a democracia como sistema de administração da conflituosidade social.

que as alternativas. Esses benefícios são: a) diminuição do risco de autocracias cruéis; b) direitos fundamentais garantidos aos cidadãos, que o protegem contra abusos de poder; c) é o regime que garante a maior quantidade de liberdade individual; d) ajuda a proteger interesses fundamentais das pessoas, preservando indivíduos; e) aumentam a autodeterminação, pois os indivíduos participam, em algum grau, da formação das leis que os vinculam; f) estimula o exercício da responsabilidade moral (o que se liga à liberdade individual); g) promovendo o indivíduo e a liberdade, é o regime que melhor promove o desenvolvimento humano; h) para se manter, a democracia é o regime que melhor realiza a igualdade política; i) as democracias não entram em guerra umas com as outras; j) por fim, a democracia promove a prosperidade melhor que os outros regimes (DAHL, 2001).

No entanto, como a democracia é o regime de maior apelo de legitimação (às vezes, legitimidade e o adjetivo “democrático” chegam a ser tratados como sinônimos), a grande maioria dos estados tenta produzir constituições que tenham estrutura formal democrática, o que não garante que a prática do poder o seja. Assim, torna-se necessário analisar a qualidade das democracias existentes, para ver em que medida os governos realizam os parâmetros democráticos ideais.

É possível elencar os seguintes indicadores para a qualidade da democracia: *rule of law*; prestação de contas (*accountability*); participação política dos cidadãos dentro e fora das instituições; concorrência entre as partes e entre grupos de interesse; respeito pelos direitos que preservam as liberdades; expansão da igualdade política, social e econômica; capacidade das instituições de fornecer respostas que atendam satisfatoriamente aos cidadãos e à sociedade civil (MORLINO, 2016). Pode-se dizer que quanto melhor a realização desses indicadores, maior é o equilíbrio de poder e seu controle; maior é a participação cidadã, com a expressão de diversas demandas e meios institucionais de composição de divergências e conflitos; portanto, melhor é a realização da democracia.

Os benefícios da democracia e os indicadores de sua qualidade mostram-na como regime que melhor administra os conflitos sociais, que melhor garante a paz e que menos precisa recorrer à violência, ou que menos sofre com ela (KELSEN, 1998 e PRZEWORSKI, 2011). A democracia é meio para harmonia e prosperidade social, não é fim em si mesmo.

Contudo, se a democracia é desejável como melhor meio para atingir fins coletivos (com a preservação das diferenças individuais e coletivas), a maneira de estruturá-la varia, e cada sociedade deve organizá-la de acordo com suas características. Um dos principais problemas das diferentes formas de se organizar institucionalmente uma democracia é o critério de decisão

com legitimidade para vincular a todos, ou seja, quem é que pode falar em nome do todo.

Partindo do pressuposto que a participação democrática deve incluir o maior número de pessoas possíveis (seja pela participação direta, seja de forma a se verem representadas), é possível dividir os modelos democráticos em dois grandes grupos: majoritário (a maioria vencedora governa sozinha) e consensual (grupos diversos, que não possuem maiorias absolutas na principal instituição representativa – o poder legislativo – formam alianças – coalizões – para governarem de acordo com interesses compartilhados).

Os majoritários seriam os modelos derivados preponderantemente do desenvolvimento institucional inglês e o consensual se mostra como base dos modelos suíço, belga e o desenho constitucional da União Europeia. Sociedades com maior grau de homogeneidade podem seguir o princípio majoritário, pois a maioria não destoa muito das expectativas do todo. Já as muito heterogêneas parecem ter maior equilíbrio com o modelo consensual, pois as diferenças se veem representadas e as decisões dependem de acordos com diferentes grupos envolvidos (LIJPHART, 2019).

Para analisar o desempenho, o funcionamento e os resultados de modelos democráticos particulares, pode-se elencar dez diferenças de organização e funcionamento dos dois modelos de referência, divididos em duas dimensões. As cinco primeiras diferenças (cujas características estão primeiro do modelo majoritário, seguida pelas do modelo consensual) compõem a dimensão executivos-partidos (que tem a ver com a ação do governo e sua relação com representações sociais): a) poder executivo concentrado em gabinetes formados só pelo partido majoritário *versus* distribuição do poder executivo em coalizões multipartidárias; b) domínio do executivo sobre o legislativo *versus* equilíbrio de poder na relação entre os dois poderes; c) bipartidarismo *versus* multipartidarismo; d) eleições majoritárias e desproporcionais *versus* representação proporcional; e) grupos de interesse pluralistas e competindo entre si *versus* grupos de interesse coordenados que visam ao compromisso.

As outras cinco pertencem à dimensão federal-unitária (que correspondem à lógica de distribuição do poder político e mecanismos de controle intra e interinstitucionais): f) centralização do governo *versus* descentralização (forma federativa de estado); g) legislativo unicameral *versus* legislativo bicameral com equilíbrio de forças, mas eleitas por critérios distintos; h) constituições flexíveis com facilidade de emenda *versus* constituições rígidas emendáveis apenas por maiorias superqualificadas; i) legislativo com a última palavra sobre a correção de seus atos *versus* controle judicial de constitucionalidade; j) bancos centrais dependentes do executivo *versus* bancos centrais independentes (LIJPHART, 2019).

As características de cada um dos modelos de democracia (enunciadas nas dez diferenças) condicionam o bom funcionamento de cada um deles, pois correspondem às condições de resposta de suas práticas institucionais e critérios de equilíbrio e troca de forças nas posições de decisão. Mas é preciso considerar que, em razão das peculiaridades que cada sociedade tem e que devem ser coordenadas pelo estado, não é possível simplesmente importar ou copiar institutos político-jurídicos de países tidos como modelos, pois o que funciona bem para uma ordem político o faz em razão das condições próprias daquela sociedade. E o mesmo vale para aquilo que não serve ou deixou servir para a organização e administração dos conflitos de certa sociedade. Os sistemas e suas características principais devem ser estudados, assim como as variações de resultados encontrados em seus usos em diversas ordens constitucionais, para se encontrar as mais adequadas às características próprias da sociedade, sem deixar de considerar as muitas vezes necessárias inovações para cada ordem estatal (SARTORI, 1996).

As dimensões acima elencadas de estruturação das democracias majoritárias e consensuais (LIJHART, 2019) implicam a distribuição do poder de agir e representar (dimensão executivos-partidos) e a distribuição territorial do poder político e sistemas de controle das decisões (dimensão federal-unitária). Na ordenação constitucional dos estados, a primeira dimensão corresponde à relação entre executivo e legislativo (governos presidencialistas ou parlamentaristas, com os respectivos mecanismos de *checks and balances*) e sistema eleitoral (eleições majoritárias e proporcionais). Já a segunda, o que está envolvido é a distribuição do poder de decidir no território (estados unitários e federais) e os controles das decisões políticas e econômicas (jurisdição constitucional e independência do banco central).

Mas tais diferenças estão estritamente relacionadas com as formas de exercício de poder e tomadas de decisão. Assim, as características dos dois modelos de democracia dependem da relação executivo-legislativo, determinada pelas formas de governo. Portanto, identificá-las e pontuar suas diferenças principais é fundamental para entender como funciona um sistema concreto, como o brasileiro;

O sistema presidencialista caracteriza-se pela escolha do chefe de estado através de eleição popular; seu cargo não depende da vontade ou aprovação de sua política pelo legislativo (a não ser nos casos excepcionais de impedimento); chefia ou dirige a estrutura de governo que nomeia (é chefe de governo). Já o parlamentarismo tem a separação entre chefia de estado e chefia de governo; o governo depende da vontade do legislativo (aprovação do chefe de governo, permanência no cargo, manutenção do gabinete), ou seja, pode-se dizer que o parlamento é soberano. Não é possível dizer qual é superior. Para ver seus sucessos e fracassos

é preciso verificar como as instituições respondem a outras variáveis de funcionamento do poder, como sistema eleitoral, comportamento partidário, fragmentação partidária, resultados econômicos e distribuição do poder político no território (SARTORI, 1996).

4. Presidencialismo de coalizão no Brasil.

A partir de todos os elementos expostos acima, é possível fazer rápida caracterização do tipo de democracia estruturada constitucionalmente no Brasil, bem como fazer alguns apontamentos elementares de algumas práticas institucionais. Assim, poder-se-á ter alguns indicativos da qualidade da democracia no Brasil⁶ e levantar algumas questões sobre o papel das instituições brasileiras, na linha de ver a separação dos poderes como decisão fundamental política, execução da decisão e controle da decisão e da execução (CHACON⁷, 1977).

Antes de tudo, é preciso notar que o Brasil tem sociedade bastante heterogênea, desde sua formação, o que o leva ao desenvolvimento de pluripartidarismo e a adoção do federalismo e de eleições proporcionais para os representantes populares. Nas condições dos tipos de democracia narrados acima, a tendência do Brasil foi desenvolver uma forma de democracia que precisa buscar o consenso.

No que toca à dimensão executivos-partidos de sua democracia, o Brasil apresenta as seguintes características: a) distribuição do poder executivo em coalizões multipartidárias, mas em que o executivo precisa negociar com vários partidos (quatro ou mais) e conquistar a maioria necessária para aprovação de suas propostas caso a caso⁸. Assim, a formação do ministério é de indicação livre do presidente, independente do legislativo, mas acaba condicionada pelo Congresso, como elemento de troca para a formação das maiorias necessárias e alinhamento partidário nas votações. A coalizão tende a aumentar a unidade e a disciplina conforme os partidos a ela pertencentes se vêm proporcionalmente representados no governo.

b) No caso do Brasil, a estrutura constitucional dá protagonismo ao poder executivo, em que tende a ser dominante. Isso acontece porque a iniciativa legislativa é exclusiva do executivo para inúmeros projetos de lei (situação em que a agenda política legislativa depende

⁶ Ver em que medida se aproxima da realização dos parâmetros que formariam o critério de qualidade da democracia, conforme proposto por Morlino (2016).

⁷ Chacon está repetindo a divisão proposta por Karl Loewenstein.

⁸ Neste texto, que possui caráter exploratório de descritivo, assume-se a perspectiva de Abranches (1988; 2018), de que a forma usada no Brasil para conseguir maiorias no Congresso Nacional pode ser chamada de coalizão. Contudo, a definição de Abranches (que não será mais aqui debatida), permite chamar qualquer formação de acordo de coalizão, generalização que não responde exatamente à definição do conceito e que impede considerar problemas institucionais que levam à busca de negociações de maiorias caso a caso e a falta coesão partidária na formação de maiorias, na linha da descrição do presidencialismo americano por Sartori (1996).

da contagem do presidente); a falta de limite quantitativo, o pouco controle da necessidade e a ampla gama de matérias reguladas com força de lei no uso das medidas provisórias, além do procedimento de urgência na apreciação (o que aumenta o ônus do legislativo em caso de recusa); a grande liberdade de disposição do orçamento já que, para as receitas não vinculadas constitucionalmente, a execução autorizada pelo Congresso é indicativa, não obrigatória; representação nacional por meio de eleição majoritária, o que gera apelo de legitimação de suas políticas maior que a do legislativo e a pretensão (compartilhada pelo imaginário social) de que tem o direito de fazer valer sua agenda de realizações políticas⁹. Entretanto, a fragmentação partidária, a heterogeneidade social refletida em demandas políticas federais diversas nos estados federados e a comparativamente baixa ocupação de cadeiras no Congresso pelo partido do presidente permite alto grau de controle e condicionamento da política do executivo por parte dos parlamentares. Se, por um lado, o executivo não pode (apenas a pretexto da governabilidade) ser derrubado pelo Congresso, por outro o presidente não consegue simplesmente impor a sua agenda.

c) O modelo brasileiro, como já mencionado, é pluripartidário (se é que não se pode chamá-lo de hiperpartidário). Atualmente, são 26 partidos com representação na Câmara dos Deputados e 21 no Senado Federal. Junte-se a isso o baixo índice de fidelidade e disciplina partidárias (SARTORI, 1996) e vê-se o problema da governabilidade no Brasil.

d) O sistema eleitoral do Brasil é proporcional para a Câmara dos Deputados e legislativos estaduais e municipais. No caso do Senado, eleição por maioria simples dos candidatos. Nos executivos, eleição majoritária pela regra dos dois turnos de votação (exceto os municípios com menos de 200 mil eleitores). Assim, o executivo, pelo apelo da legitimidade majoritária, representando a maioria de todo o povo brasileiro, tem a expectativa de falar seu nome e de governar pelo modelo majoritário (ao de menos impor sua agenda), mas a fragmentação, a heterogeneidade e o modelo eleitoral impulsionam para a necessidade (a contra gosto) de buscar o forma de governo consensual.

e) Com relação aos grupos de interesse, eles respondem à lógica da democracia majoritária, pois são pluralistas e com livre competição, o que se reflete nos conflitos trabalhistas, sociais e ideológicos, além de regionais, de acordo com a formação econômico-política de cada região (ABRANCHES, 1988). Tudo isso se reflete na composição das bancadas

⁹ Sobre a capacidade de agendamento político pelo executivo no presidencialismo de coalizão brasileiro, veja-se LIMONGI e FIGUEIREDO, 1998. Vale lembrar que, na sua análise do golpe de Luís Bonaparte na França, Marx (1997) já tinha alertado para o desequilíbrio que a legitimidade popular majoritária do presidente poderia gerar na sua relação com o legislativo.

informais do Congresso¹⁰, que se apoiam apenas quando uma tem interesse convergente com a outra ou quando se comprometem, caso a caso, a dar apoio em um a matéria em troca do apoio em outra matéria de seu interesse em momento posterior.

Percebe-se que, na dimensão executivos-partidos da democracia brasileira, ela apresenta características preponderantes de democracia de consenso. No entanto, muitas vezes gera expectativas de governo majoritário, não apresenta alinhamento de partidos parlamentares, com pautas claras (isso surge de maneira mais evidente nas bancadas informais), o que dificulta coalizões de propostas negociadas e alinhadas num plano de governo. Além disso, alguns pontos o modelo brasileiro apresenta características de democracia majoritária.

Com relação à dimensão federal-unitária do sistema constitucional brasileiro, suas principais características são: f) governo federal descentralizado, mas com forte concentração de poderes e competências no governo central, inclusive na distribuição da arrecadação e no repasse de verbas (ABRANCHES, 2018). Além disso, a preponderância na execução do orçamento e no seu controle aumenta a necessidade da barganha no Congresso para a destinação de verbas extras aos locais que são redutos eleitorais do representantes, além destes servirem de mediadores nas demandas de governadores e prefeitos, forçando ainda mais a troca de interesses para a formação de maiorias (compromissos de posicionamento em votações de interesse do governo federal em troca de aprovação de emendas no orçamento propostas pelos congressistas que prometem alinhamento) (ABRANCHES, 2018).

g) O legislativo brasileiro é bicameral, com cada casa igualmente forte e diferentemente constituída (eleição proporcional na Câmara e majoritária simples para o Senado). Mas a diferença de composição, que prima pela relação de representação nacional e representação local, é minimizada pelo fato de que o colégio eleitoral dos congressistas é sempre o estado e, para amenizar super-representações e sub-representações, cada estado elege no máximo 70 e no mínimo 8 deputados federais. Já os senadores são três para cada estado.

h) A Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 05 de outubro de 1988, é rígida, só podendo ser alterada por 3/5 dos membros de cada casa com dois turnos de votação em cada uma delas. Não obstante, a Constituição já conta com 101 emendas, mais seis da revisão ocorrida em 1994. Assim, mais do que dar estabilidade ao sistema político, transformaram-se em exigência de coalizão qualificada para a realização da agenda do governo,

¹⁰ As mais importantes são as seguintes bancadas derivadas de grupos de interesse: sindical; da bala (conservadores, armamentistas); da bola (futebol); do boi (ruralistas); evangélica (religiosos).

pois, como a constituição brasileira é analítica, vários pontos do programa de governo são matérias constitucionais, demandando o aumento da formação do consenso.

i) Outra característica do Brasil típica do sistema democrático consensual é a existência de jurisdição constitucional cujo ápice do controle de constitucionalidade é o Supremo Tribunal Federal. Porém, como o cargo no tribunal é vitalício e a indicação pertence ao Presidente da República, a aprovação do indicado pelo Senado Federal é mais um objeto de barganha política no modelo de coalizão brasileiro, com os senadores negociando a chancela da indicação presidencial quando é de seus interesses ou em troca de outros interesses que lhes são mais convenientes. É preciso notar, também, que o comportamento atual da Suprema Corte brasileira não tem sido exatamente a de árbitro imparcial a resolver os conflitos entre legislativo e executivo. No plano procedimental e da engenharia constitucional, o Supremo tem se inclinado a julgar conforme entende ser as necessidades da governabilidade¹¹, às vezes com leituras bastante heterodoxas da constituição, e no plano material e dos direitos fundamentais, a corte tende a um ativismo messiânico, em que, em nome da moral, da justiça ou da liberdade, pretende corrigir os agentes políticos institucionais. Com esse comportamento, a corte também precisa estar alinhada com a agenda do governo, que negocia (formal ou informalmente) com os ministros, a se transformarem em mais um elemento da formação da coalizão¹².

j) Por fim, o Banco Central do Brasil tem independência operacional, podendo ditar a política monetária, mas a composição de seu presidente e diretores é feita pelo Presidente da República, com aprovação por maioria absoluta do Senado. A demissão pode ser por decisão do Presidente da República. Ou seja, não há independência completa¹³, o que é característica de democracia majoritária num modelo político que tende para a democracia consensual.

A identificação do funcionamento institucional brasileiro dentro das características que

¹¹ É complicado afirmar, mas é preciso levantar a suspeita de que presidentes muito populares ou ideologicamente alinhados com a composição do STF (daí a importância da indicação pelo presidente) tendem a ter suas ações consideradas constitucionais. Já presidentes que se tornam muito impopulares e muito distantes do espectro ideológico da composição do tribunal tendem a sofrer mais com o veto de inconstitucionalidade. Essa é uma questão que precisa ser mais explorada na literatura brasileira.

¹² A análise corriqueira a respeito do judiciário brasileiro (e do Ministério Público) é justamente a de que ele é mecanismo de amortecimento de conflitos sociais e político-institucionais por meio da constituição, dando equilíbrio ao sistema e impedindo o abuso da capacidade de decidir de majorias ocasionais (por exemplo, ABRANCHES, 2018), o que é um risco das democracias majoritárias (LIJPHART, 2019). No entanto, essa visão ignora a prática cotidiana da corte e dispensa a análise qualitativa necessária para sustentar esse pressuposto. Adiante, pretende-se indicar, ainda que de forma exploratória, como, ao menos no Brasil, o judiciário, principalmente o Supremo Tribunal Federal, pode ser parte da coalizão de governo ou de oposição no nosso presidencialismo. Obviamente, para levantar essa hipótese é necessário considerar adequada a designação do sistema como “presidencialismo de coalizão” na maneira designada por Abranches (1988 e 2018).

¹³ Porém, note-se que desde a década de 1990 o Banco Central vem atuando com autonomia.

definem os dois modelos referenciais de democracia (majoritária e consensual) permite desenvolver alguns de seus aspectos próprios, que levaram Sérgio Abranches (1988) a designar nosso sistema de governo como “presidencialismo de coalizão”. A expressão foi cunhada a mais de 30 anos, ainda na discussão sobre a aprovação da atual constituição brasileira e foi retomada pelo autor em obra em que aprofunda e atualiza a descrição do modelo, analisando as condições de estabilidade de governabilidade do Brasil até o final do governo de Michel Temer, findo em 31 de dezembro de 2018 (ABRANCHES, 2018).

Na sua primeira análise da retomada da democracia no Brasil, Abranches (1988) demonstrava que o que caracterizava os regimes brasileiros não era a fragmentação parlamentar, o multipartidarismo ou a existência de governos de coalizão (características presentes isolada ou de forma combinada e várias democracias estáveis do mundo à época), mas a combinação desses elementos com o que a literatura chamava de “presidencialismo imperial”, ou seja, presidencialismo com forte separação dos poderes, mas de tendência à hegemonia do executivo (que seria, na leitura que fez, característico dos Estados Unidos¹⁴). Estaria nessa mistura a especificidade do modelo brasileiro, cujo desenho constitucional que se discutia no momento tendia a manter as coisas do mesmo jeito (o que de fato aconteceu).

A necessidade de formação de coalizões adviria, não apenas do multipartidarismo (que, à época, não gerava alta fragmentação), mas também das diferenças regionais expressas na organização federal (os partidos como meios de cobranças ao poder central de políticas locais, transformando-se em bases de sustentação do governo), cuja evidência se daria pelo desequilíbrio entre representação parlamentar e representação ministerial dos partidos (em que a primeira seria sempre inferior à segunda)¹⁵. Ainda, a tradição de constituições analíticas e rígidas, que engessam as tomadas de decisão, levam à necessidade de manutenção de bases de apoio com o quórum qualificado para a aprovação de emendas, sem o qual não é possível implementar vários programas de governo (ABRANCHES, 1988).

Essa necessidade de grandes coalizões faz com que o presidente esteja nas mãos de sua base de apoio (partidos da coalizão e governadores das bases regionais de apoio), sempre refém de trocas esperadas e exigidas, o que faz com que não se possa sustentar questões ideológicas ou de princípios fora da esfera de negociação. A consequência seria um sistema sempre instável,

¹⁴ Sartori (1996), a seu turno, defende que o executivo americano é mais fraco e tem menos poderes do que historicamente têm os executivos latino-americanos.

¹⁵ Abranches (1988) também mostra a distribuição dos ministérios entre representantes dos estados, com clara predominância do eixo São Paulo – Minas Gerais – Rio de Janeiro, e com outros estados sendo os porta-vozes de suas regiões.

dependente do bom desempenho e da popularidade do presidente, com alto risco de ruptura ou estagnação políticas, o que se agrava pela falta de um árbitro imparcial para aliviar o conflito entre executivo e legislativo¹⁶ (ABRANCHES, 1988).

Quando fez sua análise ampliada das impressões que expressou no texto publicada ainda durante as discussões da Assembleia Nacional Constituinte, Abranches (2018) seguiu a mesma linha de raciocínio, com alguns acréscimos importantes. Primeiramente, no percurso histórico traçado buscou mostrar como a heterogeneidade social, política e econômica sempre estiveram presentes nos desenvolvimentos institucionais do país, refletindo-se no desenvolvimento do multipartidarismo. Mas, no que tange ao período pós-Constituição de 1988, reconhece que a quantidade de partidos com representação no Congresso aumenta vertiginosamente com vários deles transformando-se em partidos de aluguel, fazendo alianças para ceder tempo de rádio, televisão e participação no fundo partidário recebendo em troca a realização de interesses escusos, pois não são partidos de representação parlamentar, mas meros meios para interessados chegarem a cargos do estado¹⁷ (SARTORI, 1996).

Ademais, acrescenta o cálculo do custo de manutenção da coalizão, indicando como coalizões não ideológicas e mais fragmentadas aumentam, ao longo do tempo, os gastos do orçamento direcionados para demandas de parlamentares por meio de emendas ao orçamento ou liberação de verbas destinadas à realização de políticas de interesse da base de apoio. Assim, vê-se que as coalizões do governo do Partido dos Trabalhadores (PT) foram mais instáveis e custosas que a dos governos anteriores (e os gastos dos governos nas crises, que em duas chegou-se ao impedimento do presidente envolvido – Collor e Dilma – e em outra manteve-se o presidente no poder ao custo de muita troca de interesses particulares – Temer, mostraram-se extremamente altos, sem conseguir impedir a paralisia do Congresso) (ABRANCHES, 2018).

A análise atualizada de Abranches (2018) também demonstra como o primeiro ano de governo de cada presidente é o de maior capacidade de ação, pois tem o apelo da legitimidade

¹⁶ Abranches (1988) vê na Suprema Corte americana o exercício dessa função como uma de suas competências.

¹⁷ As análises de Limongi e Figueiredo (1998), realizadas com base no sistema institucional dado pela Constituição de 1988 até a data do trabalho referido, mostravam características do funcionamento do presidencialismo de coalizão brasileiro que precisam ser citadas: os amplos poderes legislativos do presidente, juntamente com a organização dos trabalhos legislativos centrados nos partidos e concentrados nas lideranças partidárias, permitiam ao executivo manter o seu poder de agenda e ao legislativo a manutenção da coerência e da disciplina partidárias. Porém, a análise feita por Limongi e Figueiredo não levava em conta: o custo da coalizão (a resposta do presidente em liberação de verbas orçamentárias para estimular o alinhamento nas votações de seu interesse); o equilíbrio da representação da coalizão na formação dos ministérios; a falta de pauta política ideológica própria dos partidos pertencentes à coalizão (apesar de identificar que os membros de um partido tendem a ter visões de mundo e preferências gerais compartilhadas); o papel do Supremo Tribunal Federal na garantia da governabilidade por meio de estratégias de interpretação constitucional bastante discutíveis.

popular muito próxima. Com o passar do tempo, o custo de manutenção da coalizão aumenta. Fora isso, o bom desempenho do governo e a manutenção de sua popularidade são fundamentais para a estabilidade e mesmo para a permanência do governo. Os dois presidentes que sofreram o processo de impedimento tornaram-se extremamente impopulares e apresentaram resultados econômicos catastróficos. Nesses casos, a coalizão, que não tinha nenhum fundamento em afinidade ideológica, servia apenas como meio de participação no condomínio do poder, dispersou-se e o Congresso não teve nenhum pudor em derrubar os presidentes¹⁸.

É preciso notar, contudo, que a análise permanece focada no conflito executivo-legislativo, sem considerar outras variáveis que o próprio autor usa para a análise da governabilidade e continuidade dos governos ao longo da história do país. Por exemplo, a todo momento Abranches (2018) mostra como a execução das políticas de governo e a permanência dos presidentes está sujeita, além do escrutínio do eleitorado, ao veto dos militares, que, no Brasil, têm feição conservadora¹⁹.

Outra variável é a estrutura constitucional, no seu sentido político e jurídico. Ora, se a constituição é rígida formal e materialmente, além de gerar a necessidade de coalizões com maiorias qualificadas, há o aumento do papel político das instituições judiciárias, incluído aí o Ministério Público. Mas Abranches (2018) parece ver nelas apenas mecanismos de amortecimento²⁰. Nada obstante, quanto mais longa, mais rígida e mais direitos de todos os tipos (conteúdo material) tem uma constituição, mais poderes a corte constitucional terá, porque todas as divergências políticas serão transformadas em argumentos de violações constitucionais e serem decididos com base nos critérios interpretativos dos tribunais²¹.

Isso implica que, mesmo a coalizão garantindo maiorias suficientes até para emendas constitucionais, a possibilidade de controle material pelo Supremo Tribunal Federal (no caso do Brasil) dá a ele imenso poder de veto, pois qualquer oposição ou grupo de interesse tem a chance de judicializar decisão que os deixou insatisfeitos. Dessa forma, o alinhamento político ou ideológico da corte constitucional é mais um fator fundamental para a governabilidade,

¹⁸ Ainda que se possa afirmar a correção política e jurídica dos procedimentos de impeachment (o que de modo algum é claro e certo ou impassível de discussão), o fato é que, mantida a coalizão, não teriam acontecido.

¹⁹ Objeto de estudo interessante seria esse papel das Forças Armadas na manutenção da estabilidade dos governos no Brasil. Se coalizão é conceito tratado como manutenção de acordos políticos para a estabilidade do governo e sua capacidade de ação em troca de concessão de interesses particulares (não necessariamente espúrios), então a composição política com os militares seria uma forma de coalizão.

²⁰ Talvez aí esteja a expressão do desejo de ver, finalmente, os mecanismos mediadores imparciais de mediação dos conflitos entre executivo e legislativo, que estaria ausente até a Constituição de 1988.

²¹ E aqui nem se considera toda a discussão teórica sobre métodos e teorias da interpretação jurídica como um todo e constitucional especificamente.

estabilidade de sucesso do governo eleito. O tribunal passa a ser mais um fator no cálculo da formação da coalizão.

5. Judicialização da política ou política com o Judiciário?

6. Conclusão.

7. Referências.

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 31, n. 1, 1988, p. 5-34.

_____. *Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*. São Paulo: Companhia da Letras, 2018.

BASCHET, Jérôme. *A civilização feudal: do ano 1000 à colonização da América*. Tradução de Marcelo Rede. São Paulo: Globo, 2006.

CHACON, Vamireh. O parlamento no mundo atual. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 14, n. 53, jan./mar. 1977, p. 93-112.

DAHL, Robert. *Sobre a Democracia*. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

ELIAS, Norbert. *O processo civilizador*. Vol. 2: Formação do Estado e civilização. Tradução de Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed, 1993.

FIORAVANTI, Maurizio. *Constitución: de la Antigüedad a nuestros días*. Traducción de Manuel Martínez Neira. s/l: Editorial Trotta, 2001.

GELLNER, Ernest. *Naciones y nacionalismo*. Traducción de Javier Setó, Madrid: Alianza Editorial, 1983.

KELSEN, Hans. Essência e valor da democracia. Tradução de Vera Barkow. In: _____. *A democracia*. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

LIJPHART, Arend. *Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*. Tradução de Vera Caputo. 4. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2019.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. *Lua Nova*, n. 44, 1998, p. 81-106. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451998000200005>.

LORENZO, Rodolfo Jorge de; LORENZO, Jorge Eduardo de. *Roma: derecho e historia*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2000.

MORLINO, Leonardo. ¿Cómo analizar las calidades democráticas? In: XAVIER, Lúcia; AVILA, Carlos F. Dominguez (orgs.). *A qualidade da democracia no Brasil: questões teóricas e metodológicas da pesquisa* Curitiba: CRV, 2016.

MARX, Karl. *O 18 Brumário e Cartas a Krugelmann*. Tradução de Leandro Konder e Renato Guimarães. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

MOSSÉ, Claude. *Atenas: a história de uma democracia*. Tradução de João Batista da Costa. 3.

ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1997.

PRZEWORSKI, Adam. 2011. Divided We Stand? Democracy as a Method of Processing Conflicts. *Scandinavian Political Studies*, vol. 34, n. 4, 2011, p. 168-182. DOI: <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-9477.2011.00265.x>

SARTORI, Giovanni. *Engenharia constitucional*. Tradução de Sérgio Bath. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1996.