

**Anatomia do presidencialismo de coalizão: uma perspectiva histórico-econômica financiada pelo processo orçamentário federal**  
**Anatomy of coalition presidentialism: an economic and historic perspective maintained by federal budget process**

Marco Aurélio Souza Mendes<sup>1</sup>

**Resumo**

O presente artigo visa demonstrar o desgaste político do Presidencialismo de coalizão e como tais desvantagens contribuem para um retrocesso político-constitucional no avanço da democracia brasileira. Para isso, cabe analisar o processo orçamentário federal como moeda de troca, a construção histórica dos diferentes regimes e a atuação do Congresso Nacional como principal ator do *accountability* horizontal. Através das falhas do presidencialismo de coalizão tem-se o intuito de demonstrar como o Congresso tem diminuído seu papel de cobrança de responsabilidade dos governantes, criando fortes retrocessos e cenários clientelistas para a consolidação da democracia brasileira pós Constituição de 1988. Contribui também com os fatores positivos de por que o Parlamentarismo se mostra uma melhor adoção que o Presidencialismo e quais são os reflexos da instabilidade de governança na macroeconomia através da tríplice função do Estado na economia.

**Palavras-chave:** presidencialismo; parlamentarismo; governo de coalizão; Constituição de 1988; *accountability*.

**Abstract**

The paper approaches the Brazilian coalition presidentialism's political eroding and how these advantages contribute to a political backlash in progressing of Brazilian constitutional democracy. It properly fits analyzing federal budget process as exchange tool, the historic construction of different government administration and the Nacional Congress as the main actor at horizontal *accountability* process. Through that observation, it has the objective in demonstrating how Congress *accountability* has been reduced, creating backlashes and issues in Brazilian process of democracy consolidation. Also the article contributes to present positive factors about the adoption of parliamentary government and the reflections of instability in macroeconomic sector through the triple function of State in Economy.

**Keywords:** presidentialism; parliamentarism. Coalition government. Constitution of 1988. *Accountability*.



---

<sup>1</sup> Graduando do 07º período no bacharelado em Direito na Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Membro pesquisador e fundador do Laboratório Americano de Estudos Constitucionais Comparados. Auxilia o corpo editorial do periódico Alethes. Escritor com publicação de contos e poesias. Autor da novela histórico-política *Abapanema: o lugar das coisas ruins*.

## 1. Introdução: o discurso político tratado pelo viés histórico e econômico

A discussão que remete à temática do *presidencialismo de coalizão* certamente não é inovadora. Qualquer debate que adentre o âmbito da Reforma Política, por mais superficial que seja sua natureza, perpassa pela crise do modelo de representatividade brasileiro. Apesar dos termos “presidencialismo” e “coalizão” só terem sido utilizados com esse viés em meados da Constituinte de 1988, por sociólogos como Sérgio Abranches ou Ferreira Limongi, o funcionamento do instituto não é nada mais do que uma renovação da contextualização histórica dos arraigados privilégios oligárquicos de nossa sociedade.

O presente trabalho não se dispõe a ser um escrito exauriente ou amplamente inovador quanto ao conteúdo de definição do instituto. Consoante a atual crise institucional vivenciada pela decorrência de um processo de *impeachment* em curso, o artigo visará fazer uma revisão bibliográfica sobre os principais autores que dissertaram acerca da temática. O que é que já se tem de constatações sobre essa representação anacrônica.

Contudo, não se limitará a fazer uma análise de conceitos. Aplicará uma abordagem econômica pouco utilizada nos artigos que discutem sociologicamente o tema. Frente às funções do Estado na atuação regulatória da Economia e sobre como se dá o processo orçamentário federal na atual Constituição, construir-se-á o viés crítico sobre a criação de um sistema *intra* estatal que financia o projeto de representatividade disforme da coalizão.

É notório que crises da monta como a vivenciada atualmente não se expressam por fatores criados aleatoriamente e de forma instantânea. Há todo um processo histórico que justifica o comportamento das instituições no atual Estado Moderno e na específica conjuntura brasileira. Por isso, faz-se mister abrir cada discussão com uma introdução aos elementos históricos de cada setor. Em primeiro plano, os fundamentos históricos da evolução do Estado de Direito ao Estado Constitucional de Direito. Em segundo plano, a evolução da proposta orçamentária no Brasil desde a Constituição de 1824 até a recente Constituição de 1988. E por fim, de forma a propor uma solução, prima apresentar a construção histórica do Parlamentarismo no modelo anglo-saxão, como sua estrutura é coerente com as bases da teoria do *accountability*, e as ressalvas históricas brasileiras que permitem identificar as dificuldades sócio-políticas para a implantação de uma democracia parlamentar aos moldes da inglesa.

## 2. Presidencialismo de coalizão: a problemática

Abre-se o presente estudo com a apresentação da problemática central: o presidencialismo de coalizão. Antes de contextualizar suas faces anacrônicas e reflexos na

teoria do Estado e Economia, bem como convergências históricas que colimaram ao desenvolvimento da instituição da coalizão no Brasil, necessário apresentar o conteúdo semântico da referida atuação política.

O termo referência é de autoria de Sérgio Abranches em artigo datado de 1988, estabelecendo uma relação de poder do Executivo com um controle maior sobre mecanismos de orçamento e burocratização, definindo o Legislativo como ponto único de negociações para aprovação de projetos de lei. Lúcio R. Rennó estabelece três pontos críticos sobre o presidencialismo de coalização e que pontualmente são pilares frágeis de nossa política: o sistema não permite governabilidade, a política funciona com a base das trocas e descaracterização dos Poderes Executivo e Legislativo (RENNÓ, 2006). Esse sistema foi introduzido na Constituição de 1988 para compatibilizar a instituição do Presidencialismo com o multipartidarismo.

A coalizão é medida tomada em democracias multipartidárias onde o Executivo não controla majoritariamente as cadeiras do Congresso, recorrendo a essa ferramenta por questão de sobrevivência em governabilidade. Limonji obtempera que Executivo e Legislativo possuem divergentes vontades que são inconciliáveis (LIMONGI, 2006). O Legislativo é enviesado como um ator único e separado do Executivo, o que leva ao embate profundo, pois nosso sistema Presidencialista, da forma como pensam os críticos, misturam caracteres *sui generis* na produção legislativa que o aproxima dos regimes parlamentaristas. Sustentar essa forma híbrida de governo é o que leva à crise institucional, tal qual enfrentada atualmente.

As contribuições nascidas em 1988 com Abranches, em sua discussão sobre a transição democrática que estaria ainda absorvendo falhas autoritárias dos governos pretéritos, e que continuaram até a atualidade através da percepção de Limongi e Santos, mostraram que a institucionalidade do presidencialismo de coalizão levaria a um risco de instabilidade política permanente.

Tecnicamente, um dos fatores de argumentação da defesa a respeito do comportamento de coalização no presidencialismo brasileiro é através da presença do multipartidarismo. O cenário heterogêneo favoreceria um cenário de coalizão para garantir a governabilidade e a sustentabilidade institucional entre os Poderes Executivo e Legislativo.

Parte dessa argumentação é precisa, visto que nem sempre é razoável culpar o anacronismo de um governo em gerir suas políticas e obter apoio para execução de suas políticas simplesmente com a presença de inúmeros partidos a fragmentar o sistema. Assevera o autor Edison Nunes que até mesmo o bipartidarismo em um cenário clássico do

Parlamentarismo pode levar a um cenário de enfraquecimento do vínculo Legislativo-Executivo, caso exista um alto índice de heterogeneidade dentro dos partidos.

Assim, o melhor critério e mais científico não é propriamente a pura e simples existência do multipartidarismo. Importa-se muito mais a quantidade de minorias endógenas que se tornarão futuramente uma maioria maciça a esmagar o governo eleito, de forma a colocar entraves na execução política e destituir a governabilidade através de uma “coalizão inversa”. É consoante a esse raciocínio esboçado que o citado autor complementa:

O correto funcionamento da garantia institucional da liberdade política pela divisão de poderes depende assim, em última instância, de uma medida razoável de pluralismo político no interior dos partidos e de certa indisciplina, ou seja, de características que dificultem às agremiações transformarem-se em maiorias maciças capazes de oprimir as demais, obrigando-as a agir de maneira consociativa ou a não agir de forma alguma. (NUNES, 2011).

A evidente razão da adoção do presidencialismo de coalizão é claramente criar condições para que o governo no âmbito Executivo consiga impor sua agenda ao Congresso, o que faz ocorrer um cenário de “sobreposição” do Poder Executivo através da técnica de barganha. Álvaro Moisés atribui que a consolidação dessa espécie de “imposição agendaria executiva” assegura um regime em que se atribui ao Presidente da República a possibilidade de não só coordenar a agenda legislativa, como ele ser a própria agenda legislativa do Parlamento. Essa atitude assemelhada a uma coerção velada de um governo de barganhas atingirá diretamente a própria teoria dos poderes, desvinculando o Congresso de seu papel de equilíbrio no *accountability* horizontal, discussão que será aprofundada em tópico posterior.

Para essa questão, importa a observação de Moisés:

[...] o país teria consolidado um sistema político que, semelhante ao parlamentarismo, asseguraria não apenas a capacidade do executivo de ter os seus projetos de leis e de políticas aprovados pelo parlamento, mas também o domínio quase absoluto dos presidentes sobre a agenda política do parlamento. (MOISÉS, 2011).

Mas é necessário que se tenha em mente que tal dominância é de proeminente fragilidade, e um dos argumentos de base encontra-se desde o processo eleitoral. A coalizão é um ato na própria administração, enquanto o governo erige-se através da legitimidade superior do povo. Existe uma dupla legitimação no processo eleitoral, portanto há igual peso atribuído à legitimação tanto do Congresso quanto do Executivo. A coalizão cria um cenário virtual de que haveria um suposto Congresso subordinado às vontades do Chefe do Executivo (ou melhor dizendo, da agenda política do partido majoritário do Executivo), fato este que leva à seguinte

conclusão: “a supressão da distância entre os poderes como condição de estabilidade política, isto é, que a própria divisão de poderes acarretaria as condições potenciais de instabilidade do regime.” (NUNES, 2011).

Em face das combinações apresentadas do comportamento de coalizão, a desvinculação do pleito eleitoral entre Executivo e Legislativo no formato adotado de lista aberta, em que se vota no candidato e não em uma legenda com seu plano de governo, acirra-se as condições para que exista um Congresso contundentemente oposto à agenda política do Executivo e forma um sistema representativo de origens distintas. Se de um lado, há a possibilidade de um Executivo eleito por uma maioria contrária ao Congresso eleito, o contrário mostra-se preocupantemente realizável. É este cenário que requer a formação de coalizões para alcançar a governabilidade, “[...] articuladas por meio da troca de cargos no governo e de emendas parlamentares por apoio político na aprovação de projetos legislativos de interesse nacional encabeçados pelo Executivo” (ABRANCHES, 1988).

Em um regime parlamentar, essa crise é consolidada com seu ápice através do desenrolar do voto de moção de desconfiança da Câmara que permite a constituição de um novo Gabinete. Isso é devido à última palavra em termos de legitimidade política ser de posse da Câmara. É o Poder Legislativo quem define o contorno de legitimidade do governo. Em contrapartida, um Presidencialismo por sua natureza ínsita de ser um regime com características mais rígidas, possui a legitimidade final única e exclusivamente através do processo eleitoral.

Claro, desta feita, é o cenário de verdadeira instabilidade de uma crise no presidencialismo de coalizão: um regime de rígida natureza com a legitimidade eleitoral, mas que se comporta através da flexibilidade de uma força resolutive dos conflitos na figura de um Congresso quase pacificador, e que no cenário de crise coloca a culpa unânime dentro do Executivo. Esta é a clara situação do atual governo, e um problema crônico de gerações do presidencialismo brasileiro.

### **3. Aportes teóricos para a construção do Estado: construções histórico-políticas desenvolvidas no Estado Democrático de Direito**

Através das falhas apontadas, o trabalho tem o escopo de concluir com uma possível solução de governabilidade através da adoção de um modelo mais ligado ao comportamento parlamentar britânico, ressalvada as devidas considerações das diferentes sociedades em que cada governo se assenta.

Antes, é necessário conceituar o fundamento político da soberania junto da evolução histórica do modelo parlamentar inglês e do bicameralismo e federalismo brasileiro, possibilitando a melhor compreensão de como se deu o funcionamento institucional através da história e como poderia ser uma melhor via de solução para a atual crise política brasileira.

Importante elucidar que as bases metodológicas para os próximos tópicos são a de revisão bibliográfica histórica e do método indutivo para a atual realidade. A partir de como o Estado se desenvolveu de seu paradigma Legislativo ao Estado de Polícia, chegando ao atual modelo Constitucional, mostrar-se-á as diferenças fundamentais entre cada estrutura do Estado e como isso impacta diretamente nas formas de governo adotadas.

### **3.1. Os fundamentos da política através da soberania: a ductibilidade do Estado Constitucional Moderno**

Em primeiro momento, devemos discutir sobre a evolução do conceito de soberania da Europa, da Idade Média até o século XIX. Aos moldes da visão clássica, a soberania era uma força política material designada como forma de garantir a unicidade e supremacia da esfera política, antes vista como forma de um absolutismo. Inimaginável um Estado soberano possuir competidores internos, ou seja, uma fragmentação de seu poder, posto que a questão era vista como questão de garantia da estatalidade.

Declínio desse conceito se demonstra no advento do liberalismo e das frentes democráticas contra os governos totalitários. O Estado, antes visto como um ente pessoal, vê-se substituído agora por forças políticas representativas, forças reais de poder. Surge então a noção de um direito do Estado, um direito posto pelo Estado e que fosse, ao mesmo tempo, ao seu serviço e limitador de seu serviço (ZAGREBELSKY, 2011). Elucida-se nesse momento o resultado do pluralismo político: uma formação de centros de poder alternativos e concorrentes com o Estado. Não se tinha mais a noção de unicidade e garantia de estatalidade central. Em suma, a criação do antigo formalismo europeu e do racionalismo ocidental tinha seus pilares derrubados a cada ano que se passava.

Nessa ponte de transição pluralística, temos o que se entende modernamente por soberania. Atrás da morte do antigo Estado, emerge das sombras o nascimento de um contexto delimitado pela soberania da Constituição e seus princípios, o Estado Constitucional de Direito. A soberania da Constituição é algo que fomenta relações bem mais complexas que o antigo regime de soberania.

Como já referido anteriormente ao pluralismo político emergente, os diversos grupos sociais possuem interesses, ideologias e projetos políticos diferentes. Entretanto, há ainda um detalhe importante a ressaltar: a maior parte desses grupos, de forma isolada, tem poder político suficiente para impor de forma única seus interesses. A Constituição, nesse plano, não se mostra nada mais do que um diálogo de trocas entre esses grupos políticos, com perdas e ganhos significativos, porém calça bem o modo de possibilidade de uma vida em comum entre esses grupos. A soberania não está no Estado e seus entes que governam, mas na Constituição e o que se estabeleceu de acordo entre esses grupos políticos naquela Carta.

Para que os valores e princípios, de categorias tão divergentes em que a Constituição se estabelece, tenham força suficiente para garantir a integração política, necessariamente não podem ser absolutos, devem ser dúcteis, maleáveis, flexíveis. O laço dessa ductilidade é nada mais que o compromisso e a coexistência pacífica da sociedade com os seus valores políticos estabelecidos. Zagrebelsky pondera que a condição atual de nosso tempo em que vivemos poderia se definir como a aspiração não a um, mas a muitos valores que conformam na convivência coletiva; já em suas palavras: *“la libertad de la sociedad, pero también las reformas sociales, la igualdad ante la ley, y por tanto la generalidad de trato jurídico, pero también la igualdad a respecto de las situaciones.”* (ZAGREBELSKY, 2011).

### **3.2. Contribuições do *Common Law* para o *Civil Law*: a separação da estrita legalidade entre o Estado Legislativo de Direito e o Estado Constitucional de Direito através do supraprincípio do *rule of law* – as diferenças do desenvolvimento dos modelos ocidentais e anglo – saxões de política e Direito**

Estado de Direito: o Estado abaixo do regime estrito das leis. Um dos elementos básicos das concepções constitucionais liberais é fixar e determinar exatamente os casos e limites de sua atuação, bem como as esferas de liberdade dos cidadãos. Não pressupõe uma absoluta renúncia do Estado pelos seus poderes, já que translada entre a ação livre do soberano com uma organização policial e a sua pré-determinação legislativa.

Os Anglo-Saxões chegaram ao território da Grã-Bretanha apenas por volta do ano de 400, deixando um vasto legado de domínio no território por algo entorno de dois séculos (até meados do ano 600). Politicamente, dividiram o território em inúmeros pequenos reinos. No final da ocupação romana, o Cristianismo tinha começado a demonstrar sua introdução no território.

Como de praxe para tal culto, templos demonstrando o futuro poderio que a Igreja viria a obter estavam erguendo suas estruturas da Grã-Bretanha. Por outro lado, os conquistadores Anglo-Saxões tentaram reprimir a difusão do Cristianismo na manutenção de suas crenças mitológicas locais. Cada reino tinha uma conformação de costumes, ritos religiosos e usos diferentes uns dos outros. O ano de 597 é um marco definitivo para o embate, eis que São Agostinho une as tribos inglesas com a Igreja Católica Romana, estabelecendo uma autoridade única, coesa para todo o território, no âmbito espiritual. Tal ano marca o que historiadores vão chamar de a reintrodução do Cristianismo.

Culmina-se que a esse marco histórico foi importantíssimo para introduzir as ideias filosóficas no território da Grã-Bretanha sobre a supremacia das leis perante o governo dos homens e espelhasse nas difusões constitucionalistas adotadas atualmente pelas formas de Estado e Governo. Ainda que inicialmente esse viés tivesse uma conotação não laica, com forte influência da doutrina da Igreja Católica Romana, é desse período que insurge os ideais de deslegitimação de um soberano hobbesiano como Leviatã.

Quais são as tendências políticas que vislumbramos nos locais em que o Cristianismo vigorou como religião majoritária, e posteriormente, oficial? Um grande território, unificado, sob a égide de um único governo. A reintrodução católica na Inglaterra começou a depositar tais ideários. Tal qual foi feito em Roma com o *Digesto*, a legislação dos Reinos começou a ser copilada de forma escrita. Os Reinos ingleses tornavam-se agora maiores em extensão e menores em números, e começavam a organizar-se da forma clássica medieval europeia. Antes, extrema fragmentação político-cultural fazia com que o conceito geral de punição fosse voltado para o coletivo, levando em prol os costumes e usos locais (PLUCKNET, 1956). O Cristianismo migrou essa proposição do coletivo para o indivíduo autor, sendo punido num primeiro momento através de conceitos religiosos, para só depois entrar o jurídico. Assim advém o conceito de penitência e penitenciária, uma expiação do pecado cometido contra os outros homens no regime das leis divinas.

A lei aqui começa a fazer um papel importante. Antes dessa época, não se imaginava o conceito de *lex scripta*, visto que o vocábulo ‘*law*’ não tem origem inglesa, e sim dinamarquesa. O Rei Cnut por volta de 1016 até 1035 governou um vasto território compreendido entre Inglaterra, Dinamarca e Noruega, e tudo com uma única conformação legislativa. Isso foi importante porque deu ensejo para que criassem individualmente uma corporação una, coesa e comum, que denominaram de ‘*The Grand Jury*’, um antecessor espiritual do atual *common law* (PLUCKNET, 1956).

Conforme visto, a evolução do conceito de Estado de Direito cresceu ao longo das épocas. O Estado Liberal de Direito tinha uma conotação meramente de delimitação das funções e fins do Estado, algo sumariamente mínimo. Havia a supremacia da lei, subordinação frente à lei e a presença de um Poder Judiciário independente e com competência exclusiva para aplicação da lei. Vigorou aqui o nascimento das concepções de representação eletiva e a separação dos poderes.

Na França revolucionária, a soberania da lei se apoiava na percepção do terceiro estado, da conglobante nação. Na Alemanha, limitava-se através de uma representação de classes. Em toda Europa as concepções variavam de forma pequena, exceto na conformação inglesa com o *rule of law*, sendo então a Inglaterra o berço da ruptura da construção constitucionalista da Europa continental.

Partiu de outra história constitucional, porém orientado à defesa de ideias políticas similares das outras nações europeias. *Rule of law not of men*. Topos aristotélico do governo das leis, a demonstração da aquisição da soberania parlamentar frente ao absolutismo da realeza.

A obra de Dicey ainda carece de uma tradução em nossa língua portuguesa. E é justamente tal autor que propõe o melhor estudo para a compreensão desse supraprincípio de governo do *rule of law* e que molda a fórmula do Parlamentarismo britânico.

Os escritos de Tocqueville comparando a Inglaterra com a Suíça no ano de 1836 servem-nos de base para começarmos as discussões incitadas no parágrafo anterior. Conforme será melhor entendido posteriormente, no modelo britânico prevalece um compêndio jurídico dos costumes, dado a própria característica do *common law*. Nada mais óbvio que a conclusão de Tocqueville em dizer que na Inglaterra temos uma presença maior da liberdade ensejada pelos costumes, de forma que na Suíça contrapõe-se as leis preservando mais a liberdade do que o próprio costume local (DICEY, 1897). Presente aqui é a perplexidade do observador das terras inglesas confundindo, juntamente, o hábito, o auto-governo e o amor pela ordem e justiça. Parece que Tocqueville não entendeu a função da supremacia da lei na Inglaterra ou, se preferir, o *rule of law* como característica da constituição inglesa. *Pari passu*, há de nos atermos nos três sentidos que Dicey oferece a esse princípio:

a. A abstenção de um poder arbitrário por parte do aparato estatal. Nenhum homem pode ser punido exceto por uma recalcitrante quebra de algum preceito normativo. Em quase todos os outros governos dos países continentais, o Poder Executivo exerce discricionariamente a autoridade na questão de prender, expulsar do território.

b. Todo homem, qualquer que seja sua condição social e econômica, é sujeito da jurisdição ordinária do reino e passível de ser julgado nos tribunais ordinários. Pode parecer um

tanto quanto obscuro de início isso, ou algo relacionado com nosso princípio constitucional da dignidade da pessoa humana e o processual absorvido na simétrica paridade e isonomia, porém aqui, para melhor ilustrar, imagine nosso sistema de imunidades penais e civis ou o próprio Direito Administrativo. As palavras do próprio autor sintetizam esse segundo ponto:

A colonial governor, a secretary of state, a military officer, and all subordinates, though carrying out the commands of their official superiors, are as responsible for any act which the law does not authorise as is any private and unofficial person. This is the mains difference between *rule of law* and *droit administratif*. (DICEY, 1897)

c. Os princípios gerais da constituição são resultados de decisões judiciais determinando o direito dos particulares em casos específicos trazidos diante das Cortes. Talvez venha da seguinte sentença a frase, cabendo aqui alguma discussão se bem ou mal atribuída, de que a constituição inglesa não foi feita, e sim ‘cresceu’. Aqui a constituição deve ser entendida como fruto de contestações levadas diante das Cortes em nome do resguardo dos direitos dos indivíduos.

A mais notável diferença para um constitucionalista acostumado com nosso modelo constitucional de jurisdição quiçá seria a terceira elencada. Há, na constituição inglesa, uma ausência das declarações de direitos que os constitucionalistas estrangeiros estão acostumados a trabalhar. Os princípios não são máximas estabelecidas legislativamente, reduzindo-se a generalizações desenhadas e oriundas das próprias decisões dos *judges* em si. Diferentemente de uma cultura constitucional legislativa, em que as regras e princípios partem explicitamente e implicitamente de uma Constituição codificada, aqui na seara jurídica inglesa vemos que tais regras, antes como fontes de direitos nos países de constituições escritas e positivadas, são já as consequências de direitos individuais reforçados por decisões das Cortes.

Tomo partida desse ponto principiológico para elencar um específico: o da igualdade perante a lei. Assim, conseguimos retomar o primeiro ponto das três características que Dicey fundamenta sendo as mais importantes para entender o *rule of law*. Nesse sentido de igualdade, vemos aqui uma exclusão da ideia de exceção para qualquer oficial a serviço do Estado; é aqui que vale ressaltar a não existência no direito inglês de algo que corresponda ao nosso Direito Administrativo (*droit administratif*) ou aos Tribunais Administrativos franceses.

Dicey frisa em todo momento a não existência nem mesmo de um vocábulo de similitude semântica para tal conceito. Objetivamente a obra propõe que façamos uma análise das *notion générales* das leis administrativas nos seus Estados regentes.

As situações apresentadas no *droit administratif* caem no escopo da lei administrativa. Duas noções aqui se consideram: a) O governo e qualquer funcionário seu possui uma gama de privilégios, direitos e prerrogativas especiais frente ao resto dos civis; b) A necessidade de manutenção da separação de poderes, prevenindo o abuso de funções de um lado ou de outro. Dicey aqui parece ser adepto da estrita separação de poderes (*séparation des pouvoirs*), um fato que não é tão enxergado na prática na forma como ele analisa. Ademais, há de se considerar o ano de publicação da obra.

No sistema inglês não existe sequer um conceito similar. Os membros submetidos ao trabalho da Corte, funcionários do Estado e dentre outros ficam em patamar igual aos demais civis. Se naquele sistema vigora a separação de poderes, na Inglaterra o princípio da independência do juiz tangerá o conceito dos litígios administrativos. A jurisdição administrativa não se resume em um código especial, com leis específicas, compelindo então na forma dos chamados *case laws* (grupo de decisões com possibilidade de serem citados como precedentes pelas Cortes). No *common law* as Cortes tendem sempre a dificultar a ação discricionária e autônoma do executivo.

#### **4. As ressalvas históricas no cenário brasileiro e a incompatibilidade entre o bicameralismo e o modelo federativo nacional**

O sistema do *civil law* permite que se dependa cada vez mais de uma premissa dedutiva partindo de grandes princípios racionais deduzidos da Constituição. Naquele outro sistema apresentado anteriormente, a questão é inversa, visto que predomina no *common law* a indução a partir da experiência empírica casuística, o embase ilustrado pelos casos concretos.

Esse é o paradigma central da contextualização histórica entre um regime parlamentar e um regime presidencialista. A construção do Direito nas tradições presidencialistas segue modelos de um Executivo inicialmente poderoso contra a insignificância de seu súdito e que perdeu forças ao longo da evolução da Democracia nas Constituições, mas acentuou ao longo dos anos inúmeras prerrogativas que não deixam se espraíar as raízes de um “Presidente-Rei”. Radica aqui as diferenças ilustradas entre o Estado de Direito e o *Rule of Law*, ao que pese usar as palavras de Zagrebelsky outra vez:

a) O *rule of law* se orienta pela dialética do processo judicial e legislativo no Parlamento, enquanto no Estado de Direito se reconduz a um soberano decidir unilateralmente (o Poder Executivo mesmo em uma República, por exemplo, ou as decisões monocráticas do Judiciário).

b) O *rule of law* encara a noção de Direito como um processo aberto, vago a transformações através da história; algo inacabado. O Estado de Direito nasceu de um conceito jusnaturalista, tendo em mente um Direito atemporal e universal.

c) No Estado de Direito vigora o *ex principiis derivationes*, de um princípio se deriva um fato, tendo o *rule of law* o nascimento do direito através da constatação de uma insuficiência por um caso concreto: *case laws* (ZAGREBELSKY, 2011).

O modelo brasileiro possui ainda peculiaridades que acentuam profundamente os parâmetros de centralização no Executivo, a começar com a construção de nosso Federalismo sob a ótica política através de um movimento centrípeto e de tentativa de descentralização, diametralmente oposto ao nascimento federalista das 13 Colônias nos EUA.

A Constituição de 1891 adotou o modelo de sistema de governo presidencialista similar ao norte-americano e argentino. Notadamente, a tradição colonial brasileira não representava uma condição favorável para o surgimento de um Executivo forte tendo em vista haver uma luta entre os resquícios Imperiais e os defensores do movimento centrípeto nacional.

Havia uma intensa propaganda dos publicistas do século XIX em defender que havia uma incompatibilidade entre o Federalismo e o Parlamentarismo. Desmistifica essa premissa o constitucionalista José Afonso da Silva ao assinalar que a deformidade está na compatibilização do Presidencialismo com o Federalismo, principalmente na política brasileira, em que a realidade era de um presidencialismo sem freios e contrapesos, e ao lugar de uma Constituição, regia o país os fatores reais de poder do Coronelismo e das Oligarquias (SILVA, 1988).

O ilustre constitucionalista chama o governo dessa forma de *presidencialismo piramidal*, pois o Presidente é fruto de uma junção de interesses das oligarquias e coronéis que controlam majoritariamente a economia. Havia um desejo de fragmentar para centralizar: as elites oligárquicas brasileiras apesar de intuírem na queda do Imperador, queriam conglobar-se figurativamente naquele polo. O que realmente existiu no processo republicano foi a simples substituição de uma pessoa por um estamento social, na justificativa desagregadora para agregar poucas elites no poder.

Outras peculiaridades podem ser mencionadas. O surgimento do Senado advém da formação norte-americana das 13 Colônias antes da Guerra de Secessão. O embate entre abolicionistas e escravocratas dificultava um consenso para formação de uma Casa Legislativa única, o que fez com que o sul estadunidense exigisse a formação de uma segunda Casa Legislativa com igual número de representantes, impedindo assim a aprovação de uma lei abolicionista. E de fato, a escravidão ainda perdurou por mais de oitenta anos.

Afincado nesse episódio histórico, defende Dalmo Dallari que o bicameralismo não integra na essência os fundamentos de nossa República, e indo além, não representa cláusula

pétreia na própria Constituição de 1988. É a Câmara dos Deputados única e precípua representante dos anseios do povo (DALLARI, 2014). Os interesses dos Estados-federados de forma representativa forma forjados em nossa história política: retorna o viés mascarado da falsa autonomia para revestir o verdadeiro objetivo da centralização dos interesses das Oligarquias.

## **5. A relação entre Economia do setor público e o governo de coalizões: exemplo do Orçamento da União e da permanência de Ministros da área econômica**

O constituinte de 1988 outorgou prerrogativas de demasiado poder para o Executivo, o que na análise de Sérgio Abranches criou um sistema fadado ao insucesso por ser extremamente dificultoso a formação de maiorias estáveis. Cumpre-se um destacamento episódico na seara da União no quesito aprovação da legislação orçamentária e a elaboração do Orçamento da União. Ao longo das décadas, o Orçamento público desenvolveu-se conceitualmente, alcançando definições mais complexas, passando de peça meramente contábil para uma verdadeira carta programática.

Neste título, cumprirá apresentar brevemente a relação entre atuação do Estado na Economia e a evolução do conceito de orçamento público. Após esse referencial teórico, tem-se o intuito de demonstrar o impacto da realização de coalizões no processo legislativo orçamentário e sua relação com a permanência dos Ministros da área econômica através da análise de um trabalho do *The Observatory of Social and Political Elites of Brazil*.

Até aqui, tanto o conceito sobre *presidencialismo de coalizão* quanto as relações entre sistemas de governo e evolução do Estado para contrapor o modelo do *rule of law* com o do Estado Constitucional de Direito serviram como bases conceituais para o crônico problema político interno. Após mencionadas certas ressalvas na formação da história brasileira, como o Federalismo, o Bicameralismo e a influência dos fatores reais de poder na Proclamação da República, a análise econômica deste tema tem o viés de apresentar algumas das consequências derivadas dessa prática política.

### **5.1. Desenvolvimento das funções do Estado na Economia e o Orçamento nas Constituições brasileiras**

As crises econômicas trazem sempre o retorno da discussão sobre o que está acontecendo de ineficiente na burocracia estatal para colimar em cenários desastrosos. Há

diversos modelos para explicar um aumento das despesas públicas e uma queda na arrecadação tributária, matéria esta que não compete para a análise proposta neste trabalho. Entretanto, estudar alguns caracteres da despesa e do orçamento público importa para observarmos alguns comportamentos do atual presidencialismo de coalizão no país para refletirmos criticamente sobre sua atuação.

O final do século XVIII e início do século XIX teve o liberalismo econômico com Adam Smith o seu “laboratório de desenvolvimento metodológico”. Mas foi apenas com Keynes que se discutiu efetivamente as distorções do Capitalismo que levaram à Crise de 29. Keynes substituiu o tripé macroeconômico dos clássicos (oferta, demanda e preço) por uma sustentação macroeconômica: a demanda global somada ao investimento determina a renda global, que conseqüentemente determina a taxa de emprego (GIACOMONI, 2012). A partir desse momento, a intervenção estatal foi amplamente aceita pelos operadores econômicos como forma de instrumento político de estabilização econômica.

Richard Musgrave em sua obra *Teoria das Finanças* atribui ao Estado três diferentes vertentes para seu instrumento político de estabilização: função alocativa, distributiva e estabilizadora.

Pela função alocativa percebe-se uma justificativa da alocação de recursos pelo Estado nos casos em que não houver a necessária eficiência por parte do mecanismo da ação privada. O alto custo dos investimentos em infraestrutura como transportes, energia, comunicações ou saneamento não se compatibiliza com a taxa de retorno de lucratividade, visto ser gradual e lenta. A iniciativa privada naturalmente afasta-se destes setores, visto que o primado do capitalismo privado é a atribuição da maximização lucrativa com o menor dispêndio possível.

Através da função estabilizadora, os governos colocam como atores núcleos seus Bancos Centrais. Cria-se estas instituições com a finalidade primeira de realizar controles quanto à oferta monetária, ajustando-as às necessidades da economia (GIACOMONI, 2012). O orçamento público é um real e efetivo instrumento de estabilização, visto que, no plano das despesas, o governo pode corroborar no corte dos gastos supérfluos correntes e de capital, priorizando apenas as necessidades básicas de manutenção do funcionamento administrativo; enquanto que por parte das receitas o governo deve estar sempre atento na equação entre renda pública e receita pública através do gráfico em parábola de Laffer<sup>2</sup>. Em momentos de queda da

---

<sup>2</sup> A **curva de Laffer** é uma representação teórica da relação entre o valor arrecadado com um imposto a diferentes taxas. É usada para ilustrar o conceito de "elasticidade da receita taxável". Um resultado potencial da curva de Laffer é que aumentar as alíquotas além de certo ponto torna-se improdutivo, à medida que a receita também passa a diminuir. Uma hipotética curva de Laffer para cada economia pode apenas ser estimada (frequentemente apresentando resultados controversos). Laffer mais tarde disse que o conceito não era original, apontando ideias

renda média da população, necessário que o governo evite compensar a diminuição de recursos através do aumento de alíquotas, o que compatibilizaria com a função estabilizadora.

Há ainda a função distributiva, e com particular impacto para a análise do presidencialismo de coalizão. O Ideal de Pareto é uma lei econômica que dita sobre haver “eficiência na economia quando a posição de alguém sofre uma melhoria sem que nenhum outro tenha sua condição deteriorada.” (GIACOMONI, 2012). Keynes ao trabalhar em sua teoria macroeconômica sobre as falhas de mercado mostra ser utópica a aplicação do Ideal de Pareto dentro da Administração Pública, tendo em vista que necessariamente a ascensão social de determinado grupo é sempre feita às expensas de outro. O conteúdo político da atuação econômica da função distributiva (e seu verdadeiro desafio) é determinar o que é consideravelmente justo na distribuição de renda e riqueza e às custas de quem se deve realizar os programas de transferência de renda.

Analicamente, o comportamento de alguns governos anteriores e do atual demonstram uma distorção da função distributiva dentro do presidencialismo de coalizão. As medidas distributivas e os recursos utilizados para manutenção de tais programas foram fruto de trocas parlamentares, com o intuito de manter a base aliada sólida e não perder a legitimidade eleitoral conferida pelo voto. A grande questão é que a função distributiva na economia brasileira nunca foi feita da forma que realmente deve ser feita: através de uma reforma tributária com a possível inserção de um imposto de renda progressivo que subsidie os programas populares de alimentação, transporte e moradia.

Considerando que o problema distributivo tem por base tirar de uns para melhorar a situação de outros, o mecanismo fiscal mais eficaz é o que combina tributos progressivos sobre as classes de renda mais elevada com transferências para aquelas classes de renda mais baixa. (GIACOMONI, 2012; MUSGRAVE, 1974).

Em cenários de abalos orçamentários, encarece as custas desses programas quando não executados da maneira correta, tendo em vista que a população que majoritariamente concentra a renda per capita não será afetada pelos abalos econômicos e continuará com sua concentração financeira. O que ocorre é que, para que o Executivo não se perca em sua própria agenda e não deteriore o eleitorado formado, transforma a política distributiva em ferramenta de governabilidade, e seus recursos na elaboração das leis orçamentárias são fruto de trocas parlamentares através das emendas, o que deixa nitidamente estremecida a função

---

similares nos trabalhos do polímata norte-africano do século XIV Ibn Khaldun — que discutira a ideia em sua obra de 1377 *Muqaddimah* — bem como nos estudos de John Maynard Keynes. LAFFER, A. (June 1, 2004). **The Laffer Curve, Past, Present and Future**. Retrieved from the Heritage Foundation.

estabilizadora da economia. Ao se ter em mente que um governo de coalizões em poucas hipóteses formará suas alianças alicerçadas na função de zelo do bem público, tem-se uma tremenda desfiguração das funções do Estado na Economia, o que fatalmente gerará cenários de crise como o do atual governo.

O tratamento do orçamento nas Constituições também não se distancia do raciocínio das políticas de trocas. Com a vinda de D. João VI para o Brasil, iniciou-se um processo de organização orçamentária e em 1808 criou-se o Erário Público, instituição primitiva do que hoje é o Tesouro Nacional e Secretaria da Fazenda. A Constituição de 1824 não possuía uma elaboração normativa a respeito da tratativa orçamentária, tendo em vista que seu art. 172 estabelecia que o Ministro da Fazenda apenas apresentaria à Câmara dos Deputados um “balancete geral”. A Constituição de 1891 é quem trouxe definitivamente para o plano legislativo o orçamento, e atribuiu ser competência privativa do Congresso Nacional, sendo a elaboração do orçamento competência da Câmara dos Deputados, e a tomada de contas do Executivo atribuição do Congresso Nacional com auxílio do órgão recém-criado, Tribunal de Contas. Nasce nessa época a função do *accountability* horizontal do Congresso, e que será posteriormente melhor esmiuçada.

Apesar da Câmara dos Deputados ter assumido a iniciativa da propositura do orçamento, observa Arizio Viana que na prática a iniciativa “sempre partiu do gabinete do Ministro da Fazenda que, mediante entendimentos reservados e extraoficiais orientava a comissão parlamentar de finanças na confecção da lei orçamentária” (VIANA, 1950).

Com a Revolução de 30, a Constituição de 1934 colocou uma seção própria para o Orçamento Público e atribuiu a competência da proposta ao Presidente da República. Entretanto, tal poder não era absoluto do Executivo, tendo em vista que não havia a limitação do poder de emendas pelo legislativo. Assim, é possível afirmar que o modelo de 34 instituiu uma proposta de orçamento mista, que ao mesmo tempo que não diminuía a qualidade de participação do legislativo, não tornava absoluto o poder orçamentário do Executivo e tentava colocar um mecanismo de contrabalanço ao comportamento herdado desde 1891, em que na prática o Executivo definia suas próprias finanças nos bastidores e fazia seus acordos para a aprovação.

Vargas ao assumir a Presidência possuía um discurso de que seu governo seria o das Assembleias Especializadas, e que o Estado da oligarquia antiga poderia ser considerado entidade amorfa. Apesar de suas duas Constituições apresentarem um modelo formal de cooperação orçamentária entre Executivo e Legislativo, a partir de 37 a prática era de um controle absoluto pelo Executivo.

O movimento de 1964 pulverizou na Constituição de 1967 qualquer resquício de interferência do Legislativo no processo de elaboração e aprovação do orçamento. O papel do Congresso tornou-se mero fantoche para a aprovação do Orçamento da Junta Militar, tendo em vista que a recusa era medida descabida de se cogitar em momentos como aquele.

Nitidamente o estudo constitucional da atribuição acerca da proposta orçamentária contribui para a formação da relação entre a predominância da Democracia e a forma de aprovação da legislação. A centralização do Executivo nos períodos ditatoriais é explicada pelo próprio caráter autoritário e de não limitação dos poderes do Executivo. Já para nossos momentos de tradição constitucional mais democrática, como as Repúblicas anteriores à Ditadura de 1964, mostram que a todo custo o Executivo tenta embargar as proposições do Legislativo, e que na prática o que deveria ser limitado (um orçamento construído através do processo legislativo coerente), é mais uma moeda de troca para a formação dos regimes de coalizão.

Não é diferente o panorama apresentado pela Constituição de 1988, em que o constituinte demonstrou grande atenção para o capítulo do orçamento, já que se entendia ser símbolo das prerrogativas parlamentares durante o período autoritário (GIACOMONI, 2012). A novel Carta Magna apresentou um complexo sistema tripartite orçamentário – Lei Orçamentária Anual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Plano Plurianual – com o retorno da participação do Poder Legislativo na propositura de emendas parlamentares às despesas públicas. Por outro lado, ainda continua como prerrogativa do gabinete presidencial a efetiva elaboração do diploma orçamentário, e indo além, as emendas parlamentares continuam a ter o caráter de barganha acentuado pelo presidencialismo de coalizão, em que se afasta a análise técnica das emendas e sobrepõe-se um jugo eminentemente político em suas discussões.

## **5.2. A relação do presidencialismo de coalizão na elaboração do orçamento brasileiro frente à instabilidade de permanência dos Ministros da área econômica**

Conforme apresentado, um dos flagelos do presidencialismo de coalizão no cenário brasileiro pluripartidário é que, se tais minorias decidem se fortalecer contrariamente à agenda constituída pelo Executivo, há uma formação excessiva do que a doutrina reconhece por *veto players*, levando ao governo socorrer-se de medidas clientelistas para sobreviver ao longo mandato de quatro anos. Barry Ames acentua que “raramente o presidente consegue evitar

pagar um alto preço, na forma de clientelismo e fisiologismo, em troca de apoio parlamentar” (AMES, 2001).

No processo orçamentário atual, mesmo quando os parlamentares têm um papel efetivo, este se limita essencialmente à proposição de emendas ao projeto de lei orçamentária que visam direcionar para suas bases eleitorais programas e projetos de interesse local (PEREIRA e MUELLER, 2002).

Não cabe a esse artigo esmiuçar o complexo processo legislativo orçamentário com todas suas fases e diretrizes, o que remete o leitor em caso de curiosidade para alguns livros específicos sobre a temática. O que cumpre desenvolver é a relação pontual de alguns comportamentos de coalizão no curso desse processo. O Ciclo Orçamentário pode ser definido como uma sequência lógica de atos que compõe a proposta, elaboração e execução.

A sistemática adotada pela Constituição atual encontra-se no seu art. 165, em que a iniciativa é privativa do Presidente da República, cabendo aos parlamentares o poder de emenda. Alguns problemas acontecem ao se tentar compatibilizar o poder de emenda parlamentar com o funcionamento do presidencialismo de coalizão.

Em primeiro lugar, os parlamentares abdicam de sua prerrogativa de propor uma emenda de forma “coletiva”, a fim de pressionar o governo para que realoque uma quantidade de recursos em determinada área que se observa prioritária para propor emendas destinadas a beneficiar suas principais bases eleitorais (PEREIRA e MUELLER, 2002). Percebe-se então que é plausível supor que o Executivo, que tem grande poder discricionário na execução do orçamento anual, use este poder para pressionar a formação das coalizões desejadas e diminua a atuação atribuída aos parlamentares. Com isso, a conclusão mais cabal sobre esse comportamento parlamentar é que a cada momento há uma tendência dessa atitude tornar-se maior entre os parlamentares, tendo em vista que isso cria uma expectativa no Legislativo de seus pedidos futuros serem atendidos pelo Executivo. A essa conclusão PEREIRA e MUELLER chegam também seu estudo:

Alegamos que o governo se dispõe a arriscar esse custo, porque se aproveita da oportunidade para utilizar a execução de emendas como instrumento de controle dos membros de sua coalizão nas votações no Congresso. Em outras palavras, o uso estratégico da liberação das emendas propicia ao Executivo o ganho de votos favoráveis que mais do que compensa a perda decorrente da alteração de sua proposta inicial. É por isso que o governo não somente abre mão de usar os recursos institucionais e as informações de que dispõe para impedir a modificação do seu projeto de orçamento, como incentiva a apresentação de emendas ao sistematicamente superestimar o nível das receitas esperadas. (PEREIRA e MUELLER, 2011).

Reflexos dessa conturbada atuação espalham-se também nos Ministérios da área econômica. Renato Perissonato e Eric Dantas ao compararem o período de permanência dos Ministros dessa área entre os anos da ditadura militar e da atual redemocratização, percebeu-se que o período democrático apresenta um tempo de permanência médio menor que o do anterior autoritário, sendo em média 13 meses. É uma reflexão muito mais ligada ao próprio funcionamento do presidencialismo de coalizão do que propriamente ao autoritarismo pretérito, em que o governo de coalizão é *“marcado por um tempo médio de permanência significativamente menor e no qual predomina claramente o embate político como principal razão de saída dos ministros econômicos.”* (DANTAS e PERISSONATO, 2016).

Não há como afastar a responsabilidade do Congresso com esquivas de que não tenha consciência desse comportamento endêmico acerca das coalizões. É muito pior que isso. Os congressistas atuam de olhos abertos e a espera de que o funcionamento institucional seja dessa forma, tendo em vista que os deputados que participam das “coalizões orçamentárias” são beneficiados recebendo parcelas das verbas orçamentárias para beneficiar seu núcleo local de eleitorado.

A conclusão, e particularmente trágica a que se chega, é que não só o governo de coalizão atrapalha na elaboração de um orçamento comprometido com o bem público e a tríplice função do Estado na Economia, como também se utiliza desse artifício como uma ferramenta barata para financiar o alto grau de governabilidade do presidencialismo de coalizão.

## **6. Parlamentarismo: da história inglesa para o funcionamento do *accountability* horizontal no Congresso**

### **6.1. A história inglesa do Parlamentarismo**

A história greco-romana difundiu os ideários de democracia, liberdade e um livre governo, o que impediu que houvesse novamente na Inglaterra um governo tirano ou práticas monárquicas tiranas, tal qual foi Willian Ruffus. O processo descrito ocasionava a seguinte consequência: uma produção cada vez maior de leis e a organização num sistema legal coerente e separado da administração do monarca.

Ao fim do reinado de Henrique III, o Judiciário já era uma figura de poder distinta da máquina administrativa. Richard I foi conhecido como o ‘rei da penumbra’, eis que a Inglaterra foi deixada a mercê dos ventos incertos do próprio tempo, esquecida pelo próprio monarca. Essa específica experiência permitiu que os ingleses visualizassem, e aqui da forma mais

empírica que pudesse, que era possível uma organização político-administrativa continuar o seu funcionamento sem a presença de um rei. Em seu lugar, a figura de um ‘ministro de confiança’ era tomada.

Vai tomando forma um decisivo evento para a história política inglesa e do *common law*, pois foi formado o panorama inicial para o que viria posteriormente ser a Magna Carta. Hubert Walt, numa época quinhentista de fervor das artes, não poderia deixar o Direito ausente, expressando uma visão nitidamente jusnatural: “loyalty was devotion, not to a man, but to a system of law and order which he believed to be a reflection of the law and order of the universe”.

Por um longo tempo, o antigo *common law* recusava-se a reconhecer os *vilains* como proprietários de seus próprios territórios. Cabia um certo tipo de ‘recurso’ para as chamadas ‘*Equity Courts*’, porém ainda distantes e separadas do maquinário operativo da administração. O que acontecia era apenas um ‘vilão’ sem o devido direito legal de propriedade, apenas com um direito costumeiro de posse. Sir Edward Coke foi quem fez o sistema do *common law* entender esses novos sujeitos sociais como sujeitos de direito. O fato simplesmente evitou que, num futuro posterior, insurgisse na Inglaterra sangrentas revoluções sociais como aconteceu na França. A história inglesa vagarosamente adaptou a lei aos novos costumes sociais.

A Reforma Protestante foi um marco importante na virada intelectual e política da Inglaterra. Os profundos estudos da cultura grega pelos ingleses contribuíram para que houvesse uma nova interpretação sobre o Novo Testamento bíblico, com fulcro nos novos entendimentos sobre liberdades individuais, sobrepujando o antigo sistema de ‘costumes’. Isso definitivamente refletiu para um novo entendimento acerca das leis para os ingleses. Ao afastar a predominância de um costume clássico, de uma construção antiga do Cristianismo, isso certamente impactou na forma em como as Cortes entendiam o nascedouro das leis, agora bem mais distantes dos costumes e mais próximas do entendimento do Parlamento ser a única e soberana fonte legislativa.

Nos dizeres de Theodore: “*Law in the theological sense, and law as the lawyer knew it, were both based upon the same foundation—the will of God as expressed through authority (whether ecclesiastical or royal), tradition and custom.*” (PLUCKNETT, 1956).

Uma vez que houvesse um ataque direto a todo sistema eclesiástico, por consequência haveria um ataque ao sistema legislativo. A sociedade, tal entendida naquela época da forma contratualista, contribuiu para uma secularização duradoura na Inglaterra, o que afetou diretamente sua constituição histórica. Ao longo dos anos, diversas atitudes de um crescimento do poder do parlamento puderam ser vistas, tal como a mudança do poder religioso para a coroa

no reinado de Henrique VIII, o confisco em um único ato pelo parlamento de um grande número de propriedades da Igreja; em suma, a onipotência religiosa sucumbia agora para uma onipotência do Parlamento. Visto o que estivera sendo construído durante esses anos, fica clara, portanto, a derrocada de Jaime II e a ascensão da Revolução Gloriosa com a assinatura do ‘Bill of Rights’. "That the pretended power of suspending of laws, or the execution of laws, by regal authority, without consent of Parlyament is illegall." (PLUCKNETT, 1956).

## **6.2. O papel do Congresso Nacional como ator do *accountability* horizontal: o enfraquecimento institucional através do presidencialismo de coalizão**

Sem um sinônimo para o vernáculo luso, define-se *accountability* como uma relação de prestação de contas nas relações de poderes interna e externamente, ou seja, um processo de responsabilização do agente por meio de suas ações ou omissões (ROBL FILHO, 2013). Autores como ROBL e ARATO defendem que a existência de apenas uma Câmara facilita a adequação a esse conceito de prestação de contas, visto que permite que a população saiba melhor o responsável pelos ônus e bônus de determinado plano de governo, indo ao encontro do discutido por Dalmo de Abreu Dallari sobre a formação do Senado na política brasileira. O governo de coalizção dificulta a identificação dos responsáveis pelas decisões, logo restringe o exercício pela população do *accountability* na forma eleitoral (ROBL FILHO, 2013).

O Congresso possui um dinâmico papel, e constitucionalmente instituído, dentro do *accountability* horizontal. Relaciona-se intrinsecamente com o conceito de responsividade, visto que “a *accountability* horizontal se verifica pelo monitoramento exercido pelos partidos políticos e, em especial, pela oposição – se ela existir e for efetiva -, sobre o governo através do parlamento” (MOISÉS, 2011).

A efetividade da oposição é um atributo extremamente importante, conforme ressaltado pelo autor. Atualmente, há não só uma crise fundamental do presidencialismo de coalizção devido sua atuação fragilizar as instituições. A oposição brasileira desenvolveu-se não com conceitos sólidos e heterogêneos de opor-se à política agenda atual do Planalto. Erigiu-se um embrionário desenvolvimento ao longo dos anos de uma falsa oposição, que se estabelece contrariamente até que aceite o comportamento da coalizção através da barganha com Ministérios, emendas parlamentares e alocação de recursos orçamentários para seus respectivos Estados e Municípios. O rol de atuação deixa o plano da política para assentar-se no plano estritamente eleitoral. É uma oposição aproximada à busca pelo poder, e distante de verdadeiras ideologias.

Mill atribuiu a melhor expressão sobre a necessidade de defesa dos interesses das minorias, o que converge diretamente com o esboçado conceito anterior da ausência de real de oposição na política brasileira. A hipótese dele defende que “a efetiva eficácia da instituição consistiria, nesse sentido, na combinação da sua capacidade de defender o bem público geral sem excluir a expressão dos direitos dos grupos minoritários particulares que constituem a sociedade” (MOISÉS, 2011). Em um cenário de responsividade plena, temos um real encontro entre um embargo político da oposição e seu papel de ator do *accountability* horizontal.

Ao mero indício de que a agenda política perdeu sua capacidade de defender o bem público geral, seria dever constitucional que o Congresso realizasse a verdadeira pressão política de uma oposição através dos vetos, propostas de leis e discussões em plenárias sobre os pontos nevrálgicos de falta com o bem público. Entretanto, há uma dissociação desse comportamento em virtude do presidencialismo de coalizão, em que haverá um legislativo minguido e uma pseudo-oposição que não terá forças suficientes para retornar o eixo de governabilidade.

O Legislativo tem de ter a capacidade de atuar em sua função legiferante com autonomia e autocrítica. A reversão desse cenário no presidencialismo de coalizão é o resultado da referida ausência de oposição.

O Congresso Nacional como o principal mecanismo de representação do sistema democrático precisa ter capacidade de introduzir iniciativas que, eventualmente, impliquem em mudança do *status quo*, sem que isso represente uma quebra da governabilidade ou um risco para a estabilidade institucional; na situação atual, no entanto, isso está bloqueado. (FIGUEIREDO, 2005).

Nenhum Presidente consegue erguer um governo sozinho. A face multipartidária de nosso sistema, *a priori*, elabora um sistema em que o Presidente, para garantir a governabilidade, precisa de apoio em todas as direções políticas. Tais alianças são duas faces de uma mesma moeda: se de um lado garante a plena governabilidade e uma aparente estabilidade política, de outra feita estabelece o crucial ponto para o enfraquecimento do papel do Congresso em sua função responsiva (*accountability*) e dismantela por completo a possibilidade de existir uma oposição preocupada com a ideologia do bem público.

A atual crise do governo Dilma, dentre outros fatores, tem como explicação esse frágil pilar da construção de coalizações. Entretanto, o Congresso, possuindo um comportamento já afastado da verdadeira responsividade e cobrança, preocupa-se mais em retirar o elemento executivo como bode-expiatório de toda crise, do que articular-se como verdadeira oposição e consolidar um projeto de verdadeira reforma. Os dois governos anteriores souberam trabalhar

sua agenda dentro do sistema, e de um sistema que quanto mais aguda se torna a crise de legitimidade para realizar as coalizões, maiores são as condições para que meios escusos sejam utilizados para perpetuar o aparente cenário de estabilidade institucional. Conforme Moisés:

Por outras palavras, o sucesso dos dois presidentes que governaram o país no período de maior estabilidade das instituições democráticas brasileiras teria sido devido ao fato de eles terem percebido – em um caso mais depressa do que o outro – as implicações das prerrogativas constitucionais de seus cargos no que tange à sua relação com as forças políticas heterogêneas no parlamento. Em um caso, a subestimação da força dos partidos para formação da maioria governativa a partir de seus recursos institucionais específicos teria levado à adoção de medidas não-convencionais responsáveis pela deflagração de uma crise conjuntural de proporções consideráveis; no outro, uma suposta percepção mais clara dos atributos institucionais do modelo de presidencialismo de coalizão teria levado a um panorama político claramente monotônico, marcado por um comportamento relativamente previsível dos partidos e, por consequência, pela ausência de crises devidas à falta de apoio partidário às propostas do governo. (MOISÉS, 2011).

Perceba-se, assim, que efetivamente na construção histórica da política brasileira não houve uma sucessão de acontecimentos que fizesse criar o sentido do *rule of law, not of men* na construção dos sistemas de governo. O Período Regencial tem um interessante episódio chamado de Revolta de 17 de abril que revela os verdadeiros interesses políticos capitaneados pelo grupo dos *caramurus*, vertente conservadora e avessa a qualquer reforma na Constituição de 1824. É interessante pelo visto de que o período Regencial foi uma experiência política descentralizadora e defendido por certos autores constitucionalistas como o embrião do movimento federalista no país.

Através das ideias dos “Vivas D. Pedro I”, o grupo revolucionário pretendia construir uma política constitucional híbrida: uma combinação de ideários liberais avançados com resquícios de uma Monarquia Absolutista como o *Anciën Regime*. Basile atribui o real intuito do movimento como politização do conteúdo de crise, e não necessariamente um olhar real sobre o problema, já que “provavelmente a maioria assim procederam, até porque a insatisfação militar, a crise econômica, o antilusitanismo e a busca de autonomia tornavam-se evidentemente politizadas” (BASILE, 2004). Seria a Regência o conteúdo de bode expiatório para que a mídia utilizasse como forma de englobar a maior parcela da população no direcionamento daquele interesse politizado. Tanto é assim que a maior parte dos militantes *caramurus* compunham de funcionários públicos, militares, comerciantes e caixeiros.

Teria sido o período Regencial o espelho das críticas construídas por José Afonso da Silva acerca do *presidencialismo piramidal*: não há e nunca houve anacronismo entre o parlamentarismo e um sistema federalista. Parte dessa afirmação é corroborada por todo o

conteúdo histórico do desenvolvimento do parlamentarismo no sistema do *common law*, em que a sociedade desenvolveu a noção da autonomia do Legislativo e da possibilidade do funcionamento das instituições sem uma figura central, eis que o Rei tornar-se-ia gradativamente um escopo decorativo. O reflexo do passado do período regencial brasileiro é o “período de penumbra” anglo-saxão do reinado de Richard I.

Os dois momentos históricos tiveram características próximas umas das outras: a ausência da figura do Executivo de uma tradição monárquico-absolutista e a fragmentação territorial desagregada. O que outrora torna-se diferente o desenvolvimento brasileiro do britânico é o interesse dos indivíduos participantes:

[Indivíduos] com mais educação política e voz nos relatos, como Bulow, fundamentavam o movimento em termos de postulados liberais, como o direito de resistência à tirania e opressão (vendo a Regência como uma ditadura), o rompimento do pacto social e a quebra da soberania (em função da pretensa ilegalidade da Abdicação e das reformas constitucionais) (BASILE, 2004).

## **7. Conclusão: seria o Parlamentarismo a resposta?**

Durante todo o século XVII e XVIII, a Teoria Política dos ingleses foi passando por uma gradativa, porém profunda transformação. De tudo, o fato que os ingleses puderam aprender foi que o poder político estava nas mãos do povo e era direito deles de mudarem o governo conforme fosse suas vontades. Bem além das teorias de Hobbes e Locke, Jeremy Bentham teve um impacto de maior importância para os ingleses, visto que trouxera palavras e conceitos até então desconhecidos por aquela teoria política local, tal como ‘codificação’, ‘internacionalidade’ ou ‘utilitarismo’. A noção de lei utilitária de Bentham nos dias atuais fica cada vez mais próxima, pois o que se percebe é um distanciamento entre uma noção semirreligiosa de lei para uma noção prática de um governo guiado por princípios estritamente públicos.

Notadamente, conforme esboçado nos tópicos de aporte histórico, a tradição brasileira desenvolveu-se de forma diferente da tradição britânica. Enquanto para o *Rule of Law* há uma maior preocupação com a atuação do Poder Legislativo e o Judiciário é inserido como um elemento de ultimato para todas as esferas da sociedade, a tradição brasileira mostra um comportamento de falhas híbridas; há um governo que se utiliza das coalizões para sobrevivência e um Judiciário que teme em ser demasiadamente ativista para suprir a anacrônica ineficiência do Poder Legislativo. Não se cogita em afirmar que a mudança de regime é a única e verdadeira solução para o descompasso político do país. Mas ao certo, com

uma tradição que caminha com passos próximos à soberania do Parlamento, um regime Parlamentarista seria o início de uma longa jornada de mudanças corretivas.

Mas ainda assim, por que o Parlamentarismo? Há uma resposta técnica nos estudos do catedrático Alfred Stefan, decano da *School of International Public Affairs* (STEFFAN, 1989). Analisa o citado autor que o Parlamentarismo é o sistema de governo que melhor respondeu para a perpetuação do que chama de três princípios para consolidação da democracia: eficácia, legitimidade e flexibilidade no controle de uma crise.

Agrava a crise o conteúdo do presidencialismo de coalizão carecer da principal arma que garante seu funcionamento no parlamentarismo: a ameaça de dissolução. Conforme Ferreira, “haveria uma política de oposição cega, que relutaria muito em fazer qualquer coisa que poderia ajudar o governo a ser bem-sucedido” (FERREIRA, 2016).

Observe que no tópico antecedente, ao definirmos a corrosão da função do Congresso através do governo de coalizões e o enfraquecimento da atribuição de cobrança de responsabilidade dos governantes, foi deveras necessário que fosse explicada a causa de tal hipótese ter se atenuado nos dois governos presidenciais anteriores, causando uma aparente estabilidade entre 1995 – 2010.

Deve-se ter em mente que em um governo de coalizão nada é de graça. O governo, ao ceder espaço para a vontade das coalizões estabelecendo Ministérios e dando espaço na agenda executiva, esperam em troca um amplo e irrestrito apoio. Isso levou a novas percepções negativas quanto ao funcionamento do sistema político brasileiro. A consolidação de bases parlamentares implicaria em falta de eficiência, reinando a lógica da patronagem, do clientelismo e da corrupção (STEIN, 2016).

No decorrer dos mandatos da atual presidente Dilma Rousseff, a capacidade de estruturar coalizões foi gradativamente reduzindo, confirmando a hipótese inicial de Abranches sobre a lenta auto deterioração de um governo de coalizões. Em segundo lugar, o alto fracionamento político partidário, e que não necessariamente representa um feixe de diferentes ideologias político-partidárias, acirrou um cenário clivado por conflito de interesses particulares. O resultado dessa confusão política é um momento em que fica claro que a soma dos fatores conjunturais e estruturais apontados junto da “inexistência de mecanismos institucionais de destituição de governos ilegítimos são alguns dos fatores do atual sistema político-partidário que se conjugam para desencadear a atual crise” (VICTOR, 2015).

É preciso enfatizar que a instabilidade política de determinado regime reflete-se umbilicalmente nas políticas econômicas, e é por isso que este trabalho consignou um capítulo específico para fazer uma breve exposição sobre o formato de aprovação do Orçamento da

União. Políticas macroeconômicas impactam diretamente na vida das pessoas, definindo seu nível de renda, nível de consumo e a questão da empregabilidade no mercado. É através do orçamento público que o Estado materializa boa parte de sua tríplice função na Economia para garantir a alocação, distribuição e estabilização da Economia.

Refletir em como tornar mais democrática as decisões macroeconômicas é necessariamente passar por um processo de reflexão do atual regime. Apesar de ainda ser enorme a distância entre Ciências Sociais e as Econômicas, deve-se desmistificar a pretensão de uma neutralidade técnica e entender como as condições sócio-históricas determinam cada comportamento (STEIN, 2016).

Ao tanger a eficácia, o parlamentarismo tende a construir partidos e governos, enquanto o presidencialismo fragmenta-os (*presidentialism has party smashing tendencies, parliamentarianism has party building tendencies*). O governo parlamentar atua de forma legítima, pois é impossível governar sem uma maioria na Casa Legislativa e raramente atua por decretos ou poderes especiais (vide no caso brasileiro das Medidas Provisórias).

Quanto à flexibilidade no controle de uma crise, o voto de moção de desconfiança que dissolve o Gabinete ou então a Casa Legislativa e promove novas indicações ou eleições contorna os entraves políticos no Parlamentarismo, enquanto num regime presidencial o sufrágio é travado pelo tempo e a crise apenas é agravada pela espera da troca de base política, tendo a única ferramenta o difícil e controvertido *impeachment*. Entretanto, graves são as ressalvas de nosso modelo social para a implantação do parlamentarismo, o que fortemente é sustentado através do estudo histórico do período Regencial em comparação com o desenvolvimento do parlamentarismo no modelo britânico. Antes de uma reforma estritamente constitucional e política, é urgente que preparemos a sociedade com uma reforma ético-sociológica.

Não se trata também de dialogar com uma hipótese unilateral do Parlamentarismo ser a real e única solução para todos nossos problemas políticos. Longe disso. O presente artigo intuiu de elencar as falhas de nosso sistema através de diversos setores: histórico, social e econômico. As ressalvas de nosso desenvolvimento histórico, conforme pincelado através dos episódios regenciais e da comparação com o período de penumbra da Inglaterra, demonstra que a dificuldade inicial se espelha na própria não similitude cultural no trato da importância das instituições e dos interesses dos integrantes de cada poder constituído.

## 8. Referências Bibliográficas

ALFRED STEFAN. Conferência magna do mês de novembro proferida pelo Prof. Alfred Stefan, decano da *School of International and Public Affairs* da Columbia University. EUA, New York, 1989.

BASILE, Marcelo. *Revoltas regenciais na Corte: o movimento de 17 de abril de 1832*. In: *Revista Anos 90*, Porto Alegre, v. 11, n. 19/20, jan/dez 2004, p. 259-298.

VIANA, Arizio de. **Orçamento brasileiro**. 2ª ed. Rio de Janeiro – RJ: Edições Financeiras, 1950.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Legislativo Unicameral: Reforma Política Moralizadora*. In: *A OAB e a Reforma Política Democrática*. Brasília – DF, 2014.

DANTAS, Eric G.; PERISSONATO, Renato. *Ministros da área econômica no Brasil (1964 – 2015): por que saem e para onde vão?* Textos para discussão nº 13 do Observatório das Elites Políticas do Brasil. 13 fev. 2016.

DICEY, A. V. *Introductions to the study of the law of the constitution*. London: Macmillan, 1897.

FERREIRA, Débora Costa. *Como explicar a atual crise de representatividade?* Disponível em: <<http://www.brasil-economia-governo.org.br/?p=2726>>. Acesso em 30 mar. 2016.

ROBL FILHO, Ilton Noberto. *Conselho Nacional de Justiça: Estado Democrático de Direito e Accountability*. São Paulo – SP: Ed. Saraiva, 2013.

GIACOMONI, James. *Orçamento Público*. São Paulo – SP: Ed. Atlas, 2012.

LIMONGI, Fernando. *Presidencialismo e Governo de Coalizão*. In: *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte – MG: Ed. UFMG, 2006.

MOISÉS, José Álvaro. *O desempenho do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão (1995 – 2006)*. In: *O papel do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão* [organizado por José Álvaro Moisés]. Rio de Janeiro – RJ: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2011.

NUNES, Edison. Fragmentação de interesses e morosidade no parlamento brasileiro. In: MOISÉS, José Álvaro (Org.). *O papel do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão*. Rio de Janeiro – RJ: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2011.

PLUCKNETT, T. F. *A concise history of Common Law*. Indianapolis: Liberty Fund, 1956.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. *Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro*. In: *Revista de Ciências Sociais*, Vol. 45, nº2, Rio de Janeiro – RJ, 2002.

RENNÓ, Lucio R. *Críticas ao Presidencialismo de Coalizão no Brasil: Processos Institucionalmente Constritos ou Individualmente Dirigidos?* In: *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte – MG: Ed. UFMG, 2006.

SILVA, José Afonso da. *Presidencialismo e Parlamentarismo no Brasil*. IV Congresso Ibero-americano de Direito Constitucional. Compilação da palestra. Espanha, Madrid, 1988.

STEIN, Guilherme de Queiroz. *A política das políticas macroeconômicas: abordagens sobre a tomada de decisões*. In: *Administração Pública e Gestão Social*, jan-mar de 2016.

VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. *Presidencialismo de Coalizão: exame do atual sistema de governo brasileiro*. Ed. 1. São Paulo: Saraiva, 2015.