

Observatório Constitucional: Influência do STF sobre o presidencialismo de coalizão

07/12/2013

Os *founding fathers* norte-americanos fizeram um bom exercício de engenharia institucional ao redigirem o texto constitucional do país. Procurando evitar a democracia direta, nos moldes atenienses, assim como ante a impossibilidade de adotarem a forma monárquica de governo, resolveram organizar-se como uma República presidencialista.

Isso não implicava, no entanto, a rejeição à teoria da separação de poderes, da qual eram conhecedores, uma vez comprovadamente bons leitores de Locke e de Montesquieu. Na experiência estadunidense, a adaptação da doutrina de Montesquieu às constituições presidencialistas demandou a fixação de pelo menos três cláusulas-parâmetros:

i) a independência e harmonia entre os poderes, que significa que no desdobramento constitucional dos poderes deverá haver um mínimo e um máximo de independência para cada órgão, bem como um mínimo e um máximo de instrumentos que viabilizem o exercício harmônico dos poderes, para que não haja sobreposição de uns aos outros. As exceções somente podem ser justificadas se almejarem alcançar a finalidade do princípio, qual seja a de separar para limitar. Dessa forma, as interferências de um poder sobre os demais apenas serão admitidas para realizar a ideia-fim de impedir abusos, ou de propiciar real harmonia no relacionamento entre eles;

ii) a indelegabilidade (the non-delegation power) é cláusula bastante relativizada atualmente, todavia, no sistema tradicional ela ainda deve se curvar a dois limites: impossibilidade de abdicação da competência constitucionalmente atribuída que é objeto de delegação e estabelecimento de limites claros para a atuação do poder delegado; e

iii) a inacumulabilidade, que se destina, em verdade, a assegurar a cláusula-parâmetro da independência, que pressupõe a subordinação recíproca entre os titulares de cada poder. A inacumulabilidade diz respeito à impossibilidade de o membro de um poder exercer as funções de outro poder, tal a razão pela qual, por exemplo, parlamentares norte-americanos estão vedados de exercerem cargos no Poder Executivo.[1]

Note-se que o sistema presidencial norte-americano obedece, de forma próxima, a esses parâmetros, ao passo que o sistema presidencialista em vigor no Brasil distancia-se dessas cláusulas. A partir da Constituição de 1988, os cientistas políticos, ao examinarem o sistema de governo que resultou do *design* institucional brasileiro, o apelidaram de presidencialismo de coalizão.

A expressão “presidencialismo de coalizão” surgiu em artigo escrito por Sérgio Abranches[2], publicado ainda durante os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte. Algum tempo

depois, especialmente a partir da definição de nosso sistema de governo, por meio do plebiscito de 1993, esse trabalho pioneiro inspirou uma série de estudos sobre o tema[3].

A Assembleia Nacional Constituinte manteve praticamente inalterado o arcabouço institucional anterior. Foi mantido, dessa maneira, o presidencialismo e a legislação eleitoral não sofreu mudanças significativas, tendo prevalecido o princípio proporcional e a lista aberta para o preenchimento das cadeiras legislativas, excetuando-se aquelas pertencentes ao Senado da República.[4]

Em princípio, segundo Figueiredo e Limongi, comentaristas avaliaram que o resultado da manutenção dessas instituições conduziria a “um sistema com fortes tendências à inoperância, quando não à paralisia; um sistema político em que um presidente impotente e fraco se contraporía a um Legislativo povoado por uma miríade de partidos carentes de disciplina.” [5]

Em síntese bastante apertada, pode-se dizer que as características conformadoras de nosso sistema de governo, que levaram ao diagnóstico citado acima, são resultantes da mistura de três institutos: *o presidencialismo, o multipartidarismo exacerbado e o sistema eleitoral proporcional de listas abertas.*

Os cientistas políticos, de forma geral, passaram a criticar esse diagnóstico e a afirmar que uma revisão empírica do funcionamento do presidencialismo de coalizão brasileiro demonstrava que o sistema funcionava com taxas de sucesso e coesão muito próximas às dos sistemas parlamentaristas europeus.

Os fatores que fizeram com que o presidencialismo de coalizão brasileiro não tendesse à paralisia, antes permitisse que o governo funcionasse com forte adesão de sua base de apoio parlamentar, podem ser resumidos da seguinte forma:

- i) a cooperação entre Legislativo e Executivo: nacionalização da atuação parlamentar;
- ii) a execução das emendas orçamentárias parlamentares;
- iii) o poder de controlar a agenda dos trabalhos do Legislativo por parte do Executivo, que é exercido de três formas principais: pela atividade legislativa do Presidente da República; por meio da formação do gabinete de ministros; e pela centralização dos trabalhos legislativos, em razão do poder dos líderes partidários.

O primeiro e o segundo fatores mesclam-se, em alguma medida, em razão da adoção do sistema eleitoral proporcional de listas abertas. Os dados revelam que apenas uma ínfima minoria dos deputados federais elege-se com votos próprios. Significa dizer que a maioria elege-se a partir da transferência de votos de outros candidatos de seu partido ou de sua coligação. Isso não implica que tais parlamentares abdicuem de constituir um eleitorado expressivo e identificável, de modo a facilitar as suas respectivas eleições em pleitos futuros.

É nesse ponto que se revela a importância dos dois primeiros fatores determinantes da governabilidade gerada por nosso sistema de governo. A partir da liberação de emendas orçamentárias, os parlamentares conseguem direcionar recursos para viabilizar obras e melhorias em seus redutos eleitorais, ou pelo menos nas localidades onde esperam constituir um eleitorado fiel. Como compete ao Poder Executivo a liberação dos recursos das referidas

emendas orçamentárias e sendo o presidente da República, nesse contexto, a figura nacionalmente conhecida, de grande prestígio e que também pretende manter seu eleitorado (tendo em vista a possibilidade de reeleição), o anúncio das melhorias e da inauguração de obras, enfim, da canalização de recursos para dada localidade é, em geral, feito pelo Presidente, que se faz acompanhar do parlamentar responsável pela emenda orçamentária geradora do recurso.

O presidente funciona, assim, quase como um *cupido* e essa intermediação significa mais uma etapa no processo de *trade offs* entre esses poderes. Acontece que a identificação e a construção de uma base eleitoral e, portanto, a geração de um contato entre representante e representado (*accountability*) não pode ser, ou dificilmente é, produzida diretamente pelos parlamentares, pois eles praticamente não possuem meios de influenciar o poder de agenda. Nesse cenário, quanto maiores as condições de governabilidade de que dispuser o Poder Executivo, mais oportunidades terão os parlamentares de sua base para constituir seu eleitorado.

A colocação do presidente em função assemelhada à de um *cupido* nesse processo de intermediação se dá em cenário em que ambas as partes ganham (*trade offs*). Assim como os representantes buscam sua *constituency* (base eleitoral) e, para tanto, precisam do Presidente, este busca implementar sua agenda no tempo de seu mandato e, para tanto, precisa da adesão dos legisladores. Nesse movimento, além de seus poderes formais de influência nos trabalhos legislativos (iniciativas privativas de leis, edição de medidas provisórias, vetos, entre outros), possui o presidente meios informais de influenciar. Esses são exatamente os que interessam neste ponto: *coattails*, como são conhecidos na literatura, são os efeitos relacionados à associação ao prestígio presidencial, à imagem e popularidade do presidente da República, ao seu poder de preenchimento de cargos na administração pública.[6]

Assim, portanto, as emendas parlamentares ao orçamento e a cooperação entre Legislativo e Executivo colaboram para o funcionamento do presidencialismo de coalizão no Brasil. Além disso, o poder de agenda sobre os trabalhos legislativos e sobre as políticas públicas a serem adotadas no país, exercido pelo presidente da República, é outro fator determinante da caracterização do nosso sistema presidencialista.

O poder legislativo atribuído ao presidente brasileiro é extremamente largo e isso permite que a pauta do Congresso Nacional seja dominada por projetos de lei de sua iniciativa e, em especial, por medidas provisórias encaminhadas pelo Poder Executivo. A formação do gabinete de ministros, condicionada pela necessidade de criação de uma base ampla de apoio partidário no Congresso Nacional e pela acumulabilidade permitida pela Constituição de 1988, faz com que parlamentares, sem que seja necessário renunciar aos respectivos mandatos, componham o Poder Executivo, por indicação presidencial para pastas ministeriais.

Essa forma de composição do gabinete de ministros faz com que os partidos da base de apoio do Executivo estejam nele representados. Assim, pelo menos em teoria, os interesses da base de apoio parlamentar do governo estão inseridos no próprio governo por meio dos ministros de estado. A sistemática de centralização dos trabalhos legislativos nos líderes partidários também colabora para a diminuição dos custos de transação do presidente da República. Isso porque as

decisões podem ser tomadas a partir de consultas aos líderes partidários e aos ministros das pastas envolvidas, tornando desnecessárias negociações mais desgastantes com os parlamentares em geral.

Os cientistas políticos, de forma otimista, costumam afirmar que não há que se falar em agenda dual. A análise apoiada em decisões orçamentárias demonstra que os parlamentares da base governista ocupam posições estratégicas nas Comissões legislativas importantes, onde funcionam como braços efetivos do governo, como se fossem titulares de pastas ministeriais. Ademais, esses dados evidenciam que as políticas perseguidas pelo Executivo e pelo Legislativo são complementares. “Não há, portanto, uma agenda do Executivo à cata de apoio de parlamentares que a tomam como exógena, externa aos seus interesses.”[7]

Ocorre que, apesar de certo otimismo inicial com a governabilidade que o presidencialismo de coalizão havia proporcionado, o decurso do tempo demonstrou que os custos políticos de manutenção desse sistema são altíssimos para o país. Isso porque o seu mau gerenciamento pode levar ao *impeachment* de presidentes (caso Collor), e o abuso criminoso do poder político e econômico do Poder Executivo, relacionado à compra de apoio parlamentar, mostrou-se desastroso (caso do Mensalão, julgado pelo STF na AP 470).

Os parlamentares, que conhecem melhor que ninguém os meandros dessa engrenagem, aprovaram a Lei 9.096/1995, que, entre outras disposições, instituiu a cláusula de barreira (ou cláusula de desempenho), a qual determinava que apenas teria funcionamento parlamentar o partido que alcançasse, no mínimo, 5% dos votos apurados, excetuando-se os brancos e nulos, distribuídos em pelo menos um terço dos Estados, com o mínimo de 2% do total de votos de cada um deles.

A chamada cláusula de barreira atacaria um pilar fundamental da caracterização do presidencialismo de coalizão: o multipartidarismo exacerbado. Com os critérios da legislação aprovada, cálculos do ano de 2005 revelavam que, já no pleito de 2006, 5 a 7 partidos apenas obteriam desempenho eleitoral suficiente à obtenção de funcionamento parlamentar, o que estimularia fusões entre partidos, levando a um cenário provável, em curto prazo, de apenas 3 a 5 partidos com funcionamento parlamentar. Isso teria o condão de racionalizar o quadro partidário nacional (hoje cerca de 30 partidos estão representados no Congresso Nacional).

Ocorre que, no julgamento das ADIs 1.351 e 1.354, ambas de relatoria do ministro Marco Aurélio (Plenário, DJ 30/3/2007), o Supremo Tribunal Federal, por unanimidade de votos, declarou a inconstitucionalidade da cláusula de desempenho, ante provocação de pequenos partidos, responsáveis pelo ajuizamento das ações. Os fundamentos levantados pelos ministros versaram sobre o pluralismo político-partidário, os direitos das minorias, o princípio da proporcionalidade, entre outros.

O fato é que hoje a irracionalidade do quadro partidário, a promiscuidade das relações entre Executivo e sua base de apoio parlamentar, o esmagamento da oposição, entre outros fatores, são problemas que condicionam o funcionamento do sistema de governo brasileiro e que poderiam ter sido senão resolvidos bastante abrandados com a aplicação da cláusula de barreira, ante a sua capacidade evidente de diminuição do número de partidos no Brasil.

É preciso atentar para o fato de que a Constituição e seus princípios, entre eles a proteção às minorias parlamentares e o pluralismo político-partidário, devem ser interpretados dentro de um ambiente institucional concreto e historicamente condicionado. Mais do que em outros casos, as medidas que implicam alteração institucional de grande monta devem ser adotadas em ambiente de diálogo institucional entre os poderes, uma vez que todos podem colaborar para a construção de modelos mais adequados.

No Brasil, parece estar claro que a multiplicação irracional de partidos políticos serviu a um quadro de promiscuidade das relações políticas, de confusão eleitoral e da surreal indistinção entre correntes políticas (um número enorme de partidos parece confundir o sistema a ponto de a variedade tornar-se indistinção). O Congresso Nacional, com a aprovação da cláusula de desempenho, havia oferecido uma resposta ao problema, todavia o Supremo Tribunal Federal, exercendo o controle abstrato de normas, declarou a inconstitucionalidade da medida legislativa, atuando, consciente ou inconscientemente, de modo a manter uma das bases institucionais de funcionamento do presidencialismo de coalizão.

O diálogo institucional entre os poderes é que poderá oferecer solução a esse grave problema brasileiro. E a (re)abertura desse debate deverá ocorrer a partir de uma saudável recalcitrância legislativa. O presidencialismo brasileiro (e o sistema político em geral) tem muito a ganhar com a redução do quadro partidário, podendo, com isso, até mesmo perder a alcunha de presidencialismo de coalizão.

[1] FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. Conflito entre poderes: O Poder Congressual de sustar atos normativos do Poder Executivo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994, pp. 13-16.

[2] ABRANCHES, Sérgio Henrique. Presidencialismo de Coalizão: o Dilema Institucional Brasileiro. Dados: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, 31 (1988), pp. 5 a 34.

[3] Entre tantos outros: FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001; AMORIM NETO, Octavio. Presidencialismo e Governabilidade nas Américas. Rio de Janeiro: Editora FGV; Konrad Adenauer Stiftung, 2006; ANASTASIA, Fátima; MELO, Carlos Ranulfo; SANTOS, Fabiano. Governabilidade e representação política na América do Sul. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2004; SANTOS, Fabiano. O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003; FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. Política Orçamentária no Presidencialismo de Coalizão. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008; AVELAR, Lúcia & CINTRA, Antônio Octávio (organizadores). Sistema Político Brasileiro: uma introdução. 2. ed. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung; São Paulo: Editora UNESP, 2007; INÁCIO, Magna; RENNÓ, Lucio. Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

[4] FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001, p. 19.

[5] FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001, p. 19.

[6] MONTEIRO, Jorge Vianna. Como funciona o governo: escolhas públicas na democracia representativa. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007, pp. 61-62.

[7] LIMONGI, Fernando e FIGUEIREDO, Argelina. Poder de Agenda e Políticas Substantivas. In: INÁCIO, Magna e RENNÓ, LUCIO (orgs). Legislativo brasileiro em perspectiva comparada.



Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009, p. 85.

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2013-dez-07/observatorio-constitucional-influencia-stf-presidencialismo-coalizao/>