

**Paulo Ricardo Schier**

## **Linhas gerais do presidencialismo de coalizão no Brasil e seu vínculo com a questão da corrupção<sup>1</sup>**

### **Resumo**

No quadro do arranjo institucional brasileiro é possível afirmar que, no que tange com as relações entre Poder Executivo e Legislativo, apesar da adoção do sistema presidencialista, a dinâmica da chefia de governo se aproxima do modelo parlamentarista de coalizões governamentais. Neste modelo brasileiro, conhecido como presidencialismo de coalizão, tem-se um poder executivo com muitos poderes - hiperpresidencialismo ou presidencialismo bonapartista soft -, que é impulsionado a realizar alianças pois, diante da existência de um multipartidarismo, nenhuma legenda política consegue obter maioria mínima no parlamento. Essa necessidade de formação de alianças políticas partidárias, regionais (o Brasil é uma federação e as eleições para o parlamento nacional ocorrem em âmbito local) e de mercado (em relação a financiadores privados de campanhas eleitorais) cria uma situação em que o Legislativo se torna refém do Executivo. Como a governabilidade depende da renovação da aliança no decorrer do mandato, o aparelho burocrático do Executivo, por conta dessas demandas partidárias ou regionais (a depender do tipo de coalizão), acaba sempre “cedendo” às pressões da aliança. E, no caso do Brasil, como as alianças não são homogêneas, o Executivo precisa ceder, no plano de suas políticas e decisões, a interesses políticos e regionais que muitas vezes são contraditórios e que beneficiam apenas “interesses setoriais”, tanto economicamente quanto territorialmente. É este quadro que acaba fomentando, então, a corrupção, o clientelismo e o patrimonialismo.

**Palavras-chaves:** Presidencialismo de coalizão. Corrupção. Arranjo institucional brasileiro. Separação dos Poderes.

Uma das maiores preocupações do mundo contemporâneo, tanto na esfera pública como na esfera privada, transita em torno do fenômeno da corrupção. Não sem razão, num momento de crise do Estado de Direito, aponta-se a corrupção como um dos fatores mais nocivos para a democracia e a para a racionalidade jurídica.

---

<sup>1</sup> O presente texto é a transcrição de palestra proferida no IV Congresso Brasil – Polônia de Direito Constitucional, realizado em Wrocław – Polônia, entre os dias 13 e 15 de Outubro de 2014. Manifesta-se, aqui, à Fundação CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, pelo apoio financeiro concedido para a participação no evento.

Se é certo que, no âmbito privado, a situação é preocupante, é evidente que é no setor público que os seus impactos são mais perversos pois, normalmente, os atos de corrupção colocam em jogo os pressupostos da democracia e do Estado do Direito. As ideias de respeito à legalidade e ao sistema jurídico, respeito à igualdade de todos os cidadãos, bem como respeito aos valores inerentes ao princípio republicano – como a impessoalidade, a transparência, a moralidade e a controlabilidade dos atos estatais – caem por terra diante da corrupção.

Não sem razão o sistema jurídico brasileiro, seguindo uma tendência mundial (ao menos entre os Estados preocupados em levar a sério a democracia), vem criando, afirmando e desenvolvendo todo um aparato jurídico de combate à corrupção.

Apesar dos esforços e do aprimoramento legislativo e institucional para o combate à corrupção, pretende-se demonstrar aqui, em rápida abordagem, tendo em vista a exiguidade do tempo, como a Constituição de 1988 almeja e valoriza a república, a democracia e a moralidade, repudiando a corrupção, mas, ao mesmo tempo, cria um arranjo institucional que dificulta, no espaço público – político -, a realização desses princípios.

A Constituição de 1988, como é de conhecimento de todos, consagra uma das mais extensas listas de direitos fundamentais do planeta.

O contexto global da Lei Fundamental de 1988, sem nenhuma dúvida, permite tipificar a Constituição brasileira como um documento dirigente e o Estado como Estado Social, na medida em que inúmeros objetivos e tarefas são impostos normalmente para a realização através de alguma atuação estatal, seja isolada, algumas vezes, e outras em cooperação com os particulares.

Se é verdade que nem todos os direitos fundamentais dependem, diretamente, de algum tipo de intervenção do Estado, isso não retira do Poder Público um certo protagonismo no campo da realização dos direitos e valores constitucionais.

Neste quadro, a Constituição assegura a todos livre iniciativa, livre concorrência, propriedade, saúde, educação, direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e saudável, vida digna, acesso à justiça, saneamento, segurança... e segue uma imensa lista. E a questão que então emerge: qual o conteúdo desses direitos? Como realiza-los e em que grau? É neste momento que entra em cena a necessária análise da formação das decisões públicas e da formação das políticas.

Todo e qualquer direito fundamental demanda, em certa medida, algum tipo de intervenção estatal, mesmo os direitos individuais. Se antes se afirmava que os direitos individuais eram direitos sem custos, hoje este tipo de compreensão está completamente superado.

Logo, é preciso encerrar esta parte introdutória concluindo que a realização e efetivação dos direitos e valores constitucionais demandam a participação da sociedade civil, também, mas exige sempre algum nível de decisão e intervenção pública.

E o que se deve esperar das decisões públicas? É preciso verificar, neste momento, a partir de um certo recorte eleito didaticamente, o que a Constituição do Brasil afirma sobre as decisões no Estado Constitucional.

Sobre isso, o ponto de partida é o de o Brasil é República e uma democracia. Aquela, dentre inúmeros fatores, demanda impessoalidade, proibição do patrimonialismo, vedação ao clientelismo e racionalidade laica; e a última (democracia), dentre inúmeros fatores, impõe decisões que demandam ampla participação, conflito, debate público, inclusão, procedimentos para o debate e decisão.

A democracia, então, dentre vários aspectos, possui uma importante dimensão procedimental, embora não se limite a isso. Afinal, ela demanda instituições que permitam deliberação pública e procedimentos que assegurem o debate amplo, inclusivo, igualitário e racional.

Logo, numa república democrática, as decisões devem ser pautadas em parâmetros republicanos e democráticos. E então, desde esta perspectiva, parece óbvio que a corrupção atinge, mortalmente, os pressupostos republicanos e democráticos.

O problema, contudo, é que embora a Constituição consagre todos esses valores, o arranjo institucional da democracia brasileira é contraditório e favorece a corrupção e o tráfico de influência.

Deveras, o modelo de democracia proporcional adotado no Brasil tem possibilitado, com frequência, o fenômeno da transferência de votos (note-se que a maioria imensa dos parlamentares que conseguem vaga no parlamento, no Brasil, é eleita com votos transferidos pelos partidos e pelos candidatos mais votados de sua agremiação). Logo, poucos se elegem com os próprios votos, ficando devedores de favores às grandes lideranças da legenda. Todavia, ao invés deste processo fortalecer e valorizar os partidos políticos, ele propicia a valorização dos próprios políticos de destaque no âmbito das agremiações. Este problema é agravado, ademais, com a adoção do voto obrigatório num contexto de multipartidarismo, que determina a existência de projetos de governo muito próximos e sem identidade ideológica para que possam buscar a disputa de todos os votos, segundo conhecido teorema de Arrow, Balinski e Young. Referida proporcionalidade, ademais, se projeta para o plano federativo, fazendo com que os planos e composições de governo se direcionem ao atendimento de demandas e financiadores locais de campanha política.

Some-se a esses fatos, a informação de que a Constituição brasileira de 1988 criou, no plano do Poder Executivo, um modelo de presidencialismo imperial ou *bonapartista soft*.

A soma desses fatores conduziram ao presidencialismo de coalizão. Os cientistas políticos apontavam, inicialmente, que haveria no Brasil pós-88 uma crise de governabilidade, eis que dificilmente algum presidente da república, com fortes poderes constitucionais, conseguiria ser eleito com partido político que garantisse maioria no âmbito do parlamento. E, realmente, tal jamais ocorreu no país após a Constituição de 1988. Mas o arranjo institucional brasileiro conseguiu arrumar solução para isso através do presidencialismo de coalizão, termo cunhado por Sérgio Abranches e amplamente divulgado e discutido<sup>2</sup>.

A ideia central do presidencialismo de coalizão sustenta que, para que haja governabilidade, demanda-se (i) coalizão na formação da aliança, (ii) coalizão na formação do governo e (iii) coalizão governante.

A categoria, aqui trazida a partir dos estudos de Sergio Abranches, em princípio se pretende meramente descritiva: é assim que funciona o sistema brasileiro e esta foi a forma que o país encontrou para viabilizar governabilidade no processo de transição democrática.

A questão é que, mais que um arranjo institucional, o presidencialismo de coalizão se mostra como uma verdadeira ideologia que esconde o caráter de classe, o caráter clientelista e patrimonialista do Poder Público no Brasil<sup>3</sup>.

As ideias de coalizão na formação da aliança, coalizão da formação do governo, coalizão governante e sua dinâmica, voto de liderança (através do qual o voto do líder do partido no parlamento é computado como o voto de todos os parlamentares da agremiação), fidelidade partidária, desvalorização – no parlamento – do chamado “baixo clero” (parlamentares – em grande quantidade – de pouca expressão política e eleitos por transferência de votos), a lógica de distribuição de cargos e funções estratégicos, o financiamento privado de campanha (em julgamento perante o Supremo Tribunal Federal), o papel forte do presidente e seu determinante poder de agenda e grande atividade legislativa pelas Medidas Provisórias orientam os mecanismos desse sistema.

No contexto de presidencialismo de coalizão, como afirmam alguns pesquisadores, a necessidade de formação de alianças políticas partidárias e regionais cria uma situação

<sup>2</sup> ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. *Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro*. In: Dados – Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, Volume 31, n. 1, 1988, p. 5-34

<sup>3</sup> As ideias centrais do presidencialismo de coalizão como ideologia podem ser encontradas em: MARTUSCELLI, Danilo Enrico. *A ideologia do presidencialismo de coalizão*. In: Anais do IV Simpósio de Lutas Sociais na América Latina. Londrina, 2010, p. 62-71. O presente texto, decorrente da gravação da fala no Congresso realizado na Polônia, adota diversas premissas e conclusões de Martuscelli.

em que o Legislativo se torna refém do Executivo. Como a governabilidade depende da renovação da aliança no decorrer do mandato, o aparelho burocrático do Executivo, por conta de demandas partidárias ou regionais (a depender do tipo de coalizão), acaba sempre “cedendo” às pressões da aliança. Como as alianças, de acordo com o que mostram os estudos da ciência política, não são homogêneas (isso não ocorre no Brasil, mas as estatísticas apontam que alianças homogêneas são comuns em outros países), o Executivo acaba cedendo, no plano governamental, a interesses políticos e regionais que muitas vezes são contraditórios e que beneficiam “interesses setoriais”, e aqui não é preciso fazer muito esforço para compreender em qual contexto ingressa a corrupção.

O presidencialismo de coalizão, neste contexto, por um lado é apontado como a saída que a sociedade brasileira encontrou para a afirmação de uma democracia plural, numa sociedade desigual e fragmentária, tendo proporcionado governos estáveis. Por outro lado, não tem permitido a construção de um projeto de Estado coerente e efetivamente republicano, principalmente porque não conseguiu proporcionar “consensos ou compromissos legítimos”.

Por isso tem-se assistido, no Brasil, a uma emergência de leituras críticas em relação a este específico arranjo institucional, eis que se trata de um modelo tendencialmente (não necessariamente) antidemocrático, vulnerável e permissivo no que tange com a corrupção e ao patrimonialismo.

Com efeito, as coalizões tornam Legislativo e Executivo um bloco de poder único, com centralização forte na figura do Presidente (logo, do Executivo). Isso acaba relativizando o papel de fiscalização do Parlamento em relação ao Executivo (exceto quando existe quebra da aliança ou divergência interna na base da coalizão). Mais grave de tudo: o presidencialismo de coalizão tem favorecido historicamente a continuidade do patrimonialismo e do clientelismo, tão presentes no setor público brasileiro.

Considere-se, nesta linha de argumentação, que a lógica das alianças só funciona na medida em que o Presidente da República negocia espaço, no aparelho de Estado, com os “parceiros partidários e regionais” (e nem sempre os interesses são convergentes e coerentes). Esses, por sua vez, atuam dentro de uma lógica voltada aos interesses pessoais e de atendimento das demandas das bases, dos financiadores de campanha ou algum outro interesse particular não confessável. Vê-se, logo, que o arranjo institucional propicia a corrupção sutil, invisível.

Aprofundando um pouco esta análise, ainda é possível perceber que no sistema brasileiro o Presidente e o Executivo são fortes política e governamentalmente, mas a dinâmica da coalizão não dá ao Presidente capacidade de “dispor” sobre o conteúdo das decisões tomadas “setorialmente”. Isso impossibilita a criação de políticas públicas globais e coerentes. É preciso aqui destacar, então, que não há coerência entre políticas no

campo de saúde, portos, infraestrutura, moradia, políticas econômicas, meio ambiente, política internacional etc. (e isso não ocorrerá). Cada setor do Estado, no presidencialismo de coalizão, é ocupado por representantes de interesses diferentes da base de aliança. Isso tudo se agrava pois as alianças, no sistema brasileiro, não são exatamente alianças partidárias, mas sim “coligações eleitorais”, o que torna tudo pior.

Não fosse isso suficiente para gerar um quadro assustador, a lógica de atuação parlamentar, no presidencialismo de coalizão, fortalece as lideranças que dão apoio à aliança, retirando “força” dos deputados de base, designados na linguagem política como “baixo clero”. Esse quadro permite a manutenção do clientelismo e da defesa dos “donos de determinadas pastas, partidos, secretarias e ministérios”.

De tudo o que foi afirmado até o momento, e partindo de Nicos Poulantzas<sup>4</sup>, percebe-se que no Brasil, por conta desse arranjo institucional, não há mesmo que se falar em “poderes” ou “separação de poderes”. O poder é um só. O estatal. A máquina estatal representa algo único, incindível. O aparato de dominação é o mesmo, como diria Althusser<sup>5</sup>. O Estado atua em bloco, que é chamado por Poulantzas de Bloco de Poder<sup>6</sup>.

O presidencialismo de coalizão, enquanto “realidade institucional”, é também uma ideologia. Isso porque faz a sociedade crer que o “sistema” é necessário para a governabilidade e estabilidade democrática, faz crer que existe efetiva separação de poderes e controle inter-orgânico das funções políticas. Todavia o sistema, em verdade, esconde, como antecipado, o caráter de classe, mercadológico, clientelista, patrimonialista do aparelho de Estado; o sistema impede que as decisões no âmbito do parlamento e do executivo sejam efetivamente deliberativas (exceto em relação a alguns campos neutros aos interesses das alianças).

Em suma, é preciso deixar claro que, no Brasil, políticas e decisões públicas são formadas, por decorrência das coalizões, a partir de um sistema que é todo voltado para a manutenção do clientelismo anti-republicano e da corrupção velada. Aquilo que Sérgio Abranches percebia como sendo a forma brasileira de reinventar a democracia, em verdade é um modo de perpetuar uma determinada forma de dominação corrupta, clientelista e patrimonialista.

É preciso rever o arranjo institucional brasileiro com o fim de construir as bases de um Poder Legislativo e de um Poder Executivo que se relacionem com mais autonomia, em que as bases tenham mais forças, em que as lideranças partidárias tenham papel relativizado e o poder de agenda do Presidente e do Executivo seja menor, permitindo que

---

<sup>4</sup> POULANTZAS, Nicos. *Poder político e classes sociais*. Porto: Portucalense, 1971.

<sup>5</sup> ALTHUSSER, Louis. *Aparelhos ideológicos de Estado*. Petrópolis: Vozes, 1999.

<sup>6</sup> POULANTZAS, Nicos. *State, Power, Socialism*. London: New Left, 1978.

os diversos conflitos da base parlamentar possibilitem uma lógica mais plural, efetivamente deliberativa, nesse jogo todo.

Os valores consagrados pela comunidade política brasileira são contraditórios, portanto, como foi demonstrado, com o arranjo institucional de democracia estruturado na Constituição. O Brasil não conseguirá atingir uma efetiva democracia e uma república que não seja apenas em sentido formal, com um arranjo institucional que impede que as principais decisões sejam pautadas numa racionalidade efetivamente deliberativa e dotadas de coerência.

É preciso mudar. A constituição consagra direitos fundamentais, democracia e república. Se a lógica que legitima o presidencialismo de coalizão é a governabilidade, é preciso lembrar que não há uma única linha da constituição brasileira que afirme que as instituições devem ser organizadas tendo em vista a governabilidade (o que não significa que governabilidade não seja importante).

É certo, ademais, que não é possível pôr em xeque a democracia e a coerência das políticas públicas no campo dos direitos constitucionais colocando a conta de um déficit de racionalidade apenas no arranjo institucional brasileiro e na classe política.

Não se pode esquecer que muito do que não se tem no Brasil em termos de políticas públicas ou do que se tem em termos de políticas ruins, não é culpa exclusiva do governo, dos governantes, dos políticos ou do arranjo institucional. Muitas políticas na área de saúde não melhoram porque determinados setores da economia não possuem interesse. Nas passeatas e manifestações de junho/julho de 2013, no Brasil, não foi possível ver cartazes e protestos contra os empresários desses setores. É preciso sempre ter em mente que a corrupção e os desvios no setor público não são feitos só pelos políticos. Mas ninguém fez cartazes para o *impeachment* das empresas e empresários acusados de corrupção. Muito se reclamou dos investimentos da Copa do Mundo, mas nenhum cidadão protestou contra as empresas que se beneficiaram desses investimentos. Cobrou-se redução de tarifas de transportes públicos exigindo isso do governo, mas sem cortar margem de lucro das empresas. Todo esse quadro, portanto, demonstra que a sociedade percebe o problema das decisões públicas e da corrupção como se fosse uma questão exclusiva do governo e das instituições públicas e políticas, como se não tivesse participação dos empresários e do setor econômico pertinente. Ocorre que os governos mudam, mas os empresários ficam. Muda-se a Constituição, mas o poder econômico permanece.

Por isso que é preciso defender, aqui, como todos podem perceber, reformas no arranjo institucional no que tange as relações entre poder executivo e legislativo. Uma reforma séria –, e difícil –, sem dúvida, que deve compreender uma ampla reforma política. Mas uma reforma séria que deve englobar também uma ampla revisão no setor econômico privado.

Do contrário, as empresas privadas vão continuar loteando a Amazônia, vão continuar fazendo desvios em licitações, vão continuar impedindo políticas tarifárias justas, vão continuar depredando o meio ambiente, vão continuar influenciando a formação de políticas públicas a partir dos seus interesses privados... e o brasileiro continuará colocando tudo na conta do governo e dos políticos. Mudam-se leis. Mas o mercado vai encontrando novas formas de lidar com o aparelho de Estado e com o direito.

Reforma política, sim. Reforma institucional: urgente. Mas não se pode iludir. O mercado e seus interesses e representantes, financiadores de campanhas, financiadores de votos, sabem se adaptar muito às transformações do Estado.

Fácil colocar a culpa pelas políticas públicas inexistentes, ou ineficientes, ou insuficientes, nas costas do governo e do Estado para não precisar olhar para o si mesmo. Fácil dizer que este ou aquele governo ou políticos são os culpados para não perceber que o inimigo “dorme ao lado” e muitos gostam dele. Como foi afirmado, mudam-se os políticos, mas empresas e grupos econômicos continuarão atuando, felizes, pois sabem que quando falarem mal das políticas públicas, a culpa será colocada exclusivamente nos governantes e no péssimo arranjo institucional brasileiro, e não nas costas deles.

Por isso, qualquer reforma política deve comportar, necessariamente, também a reforma da ordem econômica e do setor privado. Se não for assim, o Estado continuará sendo apenas um bloco do poder dominado por interesses de classes, frações de classe, grupos de interesses... A tarefa é complexa, mas possível.

## **Podstawowe cechy prezydenjalizmu koalicyjnego w Brazylii oraz jego związek z korupcją**

### **Streszczenie**

Jeśli chodzi o stosunki między władzą wykonawczą a ustawodawczą, można dowodzić, że w Brazylii, mimo przyjęcia systemu prezydenjalnego, dynamika kierowania rządem zbliża się do parlamentarnego modelu sojuszy partyjnych. W tym układzie, znanym jako prezydenjalizm koalicyjny, mamy władzę wykonawczą z wieloma uprawnieniami – superprezydenjalizm czy słaby prezydenjalizm bonapartystyczny – pobudzany do tworzenia sojuszy w obliczu istnienia wielopartyjności, przy braku jakiegokolwiek stronnictwa rozporządzającego większością miejsc w Kongresie.

Konieczność tworzenia regionalnych sojuszy partyjno-politycznych – Brazylia jest federacją, w której wybory parlamentarne odbywają się w skali lokalnej oraz z dużym udziałem mechanizmów rynkowych (prywatne finansowanie kampanii wyborczych) – doprowadza do sytuacji, w której organ ustawodawczy jest zakładnikiem egzekutywy. Z uwagi na to, że rządzenie zależy od trwania koalicji w czasie kadencji, aparat urzędniczy władzy wykonawczej ze względu na te zadania partyjne lub regionalne (w zależności od rodzaju sojuszu) zawsze w końcu ustępuje naciskom poszczególnych stronnictw.

Z uwagi na to, że w Brazylii sojusze nie są jednorodne, władza wykonawcza musi podporządkować się – odnośnie do strategii działania i podejmowania decyzji – interesom poli-

tycznym i regionalnym. Są one bardzo często sprzeczne, sprzyjając jedynie „interesom sektorowym”, zarówno o charakterze gospodarczym, jak i terytorialnym. Ostatecznie układ ten przyczynia się do korupcji, powstania niezdrowych układów zależności oraz systemów nepotycznych wszelkiej maści.

**Słowa kluczowe:** prezydenccjalizm koalicyjny, przekupstwo i łapownictwo, brazylijski sposób rządzenia, podział władzy

