

UNILEÃO
CENTRO UNIVERSITÁRIO DOUTOR LEÃO SAMPAIO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

ARTUR GUEDES RODRIGUES

**PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO: Uma análise das articulações entre o
Executivo e Legislativo federal durante a pandemia de Covid-19**

JUAZEIRO DO NORTE-CE
2022

ARTUR GUEDES RODRIGUES

**PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO: Uma análise das articulações entre o
Executivo e Legislativo federal durante a pandemia de Covid-19**

Trabalho de Conclusão de Curso – *Artigo Científico*,
apresentado à Coordenação do Curso de Graduação
em Direito do Centro Universitário Doutor Leão
Sampaio, em cumprimento às exigências para a
obtenção do grau de Bacharel.

Orientador: Prof. Dr. Francysco Pablo Feitosa
Gonçalves.

JUAZEIRO DO NORTE-CE
2022

ARTUR GUEDES RODRIGUES

**PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO: Uma análise das articulações entre o
Executivo e Legislativo federal durante a pandemia de Covid-19**

Este exemplar corresponde à redação final aprovada do
Trabalho de Conclusão de Curso de ARTUR GUEDES
RODRIGUES.

Data da Apresentação ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Orientador: DR. FRANCISCO PABLO FEITOSA GONÇALVES

Membro: ME. FRANCISCO THIAGO DA SILVA MENDES

Membro: MA. IAMARA FEITOSA FURTADO LUCENA

JUAZEIRO DO NORTE-CE
2022

PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO: Uma análise das articulações entre o Executivo e Legislativo federal durante a pandemia de Covid-19

Artur Guedes Rodrigues¹
Francysco Pablo Feitosa Gonçalves²

RESUMO

A atividade de gestão pública seja em âmbito municipal, estadual ou federal, mostra-se uma atribuição dotada de complexidade e desafios. O ato de governar pressupõe um bom relacionamento tanto com o povo, como com as demais esferas de poder que atuam em conjunto com o gestor. Com o mais alto cargo do Poder Executivo não há exceção, pois ao ser eleito, o Presidente da República necessita manter relações harmônicas com o Congresso Nacional para que possa exercer as suas atividades de modo eficiente. No entanto, um governo desarticulado com o seu Legislativo pode se mostrar propício à ocorrência de instabilidades institucionais, ainda mais se o governo se encontrar em meio a alguma crise que afete consideravelmente o cotidiano do povo e as dinâmicas de governança. Levando isso em conta, o presente trabalho busca analisar como os poderes Executivo e Legislativo, na órbita federal, desenvolveram suas articulações políticas, durante a pandemia de Covid-19 (momento propício a ensejar instabilidades no modo de governar). Para tanto, o presente trabalho utilizou-se de pesquisa qualitativa, de caráter bibliográfico e documental para a construção do referencial teórico, através de análise textual discursiva. Ao final do trabalho, restou concluído que a gestão de governo, desempenhada durante a crise sanitária, não teve a efetividade esperada, ante a dificuldade do Chefe do Executivo de se articular adequadamente com o seu conjunto legislativo.

Palavras Chave: Tripartição de poderes. Poder Executivo. Poder Legislativo. Sistemas de Governo. Presidencialismo de Coalizão.

ABSTRACT

The activity of public management, whether at the municipal, state, or federal level, is a complex and challenging task. The act of governing presupposes a good relationship both with the people and with the other spheres of power that work together with the manager. There is no exception with the highest office of the Executive Branch, since, once elected, the President of the Republic needs to maintain harmonious relations with the National Congress in order to carry out his activities efficiently. However, a government that is disarticulated with its Legislative branch may prove to be prone to institutional instability, even more so if the government finds itself in the midst of a crisis that considerably affects the daily lives of the people and the dynamics of governance. Taking this into account, this paper seeks to analyze how the Executive and Legislative branches, at the federal level, developed their political articulations during the Covid-19 pandemic (a moment that may lead to instabilities in the way of governing). For this, the present work used qualitative, bibliographic, and documental research to build the theoretical framework, through textual discourse analysis. At

¹ Discente do curso de Direito do Centro Universitário Dr. Leão Sampaio – UNILEÃO. E-mail: arturguedes2015.agr@gmail.com.

² Docente do curso de Direito do Centro Universitário Dr. Leão Sampaio, Graduado em Direito pela Universidade Regional do Cariri – URCA, Doutor em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco – UFPE. E-mail: pablogoncalves@leaosampaio.edu.br.

the end of the work, it was concluded that the government management, performed during the health crisis, did not have the expected effectiveness, due to the difficulty of the Chief Executive to adequately articulate with his legislative set.

Keywords: Tripartition of powers. Executive Branch. Legislative Branch. Systems of Government. Coalition presidentialism.

1 INTRODUÇÃO

A teoria moderna da tripartição de poderes, construída por Montesquieu, em sua obra “O Espírito das Leis”, possuiu fundamental contribuição na estruturação da teoria da divisão de poderes, adotada pelos governos ocidentais em sua organização.

Ao determinar que as estruturas de poder de um Estado soberano dividam suas atribuições em três núcleos distintos (Executivo, Legislativo e Judiciário), organizados em um sistema de freios e contrapesos (*Check and Balances System*), o exercício do poder estatal se torna delimitado e equilibrado, de modo a atingir uma maior eficácia do interesse público.

É válido destacar ainda, no que tange ao exercício das atribuições administrativas e legislativas, ser possível a realização de articulações e negociações, entre os atores que detêm tais competências, com o objetivo de garantir uma melhor governabilidade, sem a incidência de maiores obstáculos.

Fica explícito, portanto, que embora os três poderes sejam, em tese, estruturados para serem harmônicos entre si, na prática, muitos fatores podem ensejar dissidências entre os sujeitos que atuam nas esferas de poder estatal, de forma a obstar, conseqüentemente, a efetividade do interesse coletivo.

Os momentos de crise, por serem considerados circunstâncias que atingem as mais diversas áreas (economia, saúde, educação, meio ambiente, segurança, etc...) podem acabar se enquadrando nos fatores responsáveis pelo abalo dos mecanismos de governança, visto que exigem uma participação mais cuidadosa dos atores políticos, de modo a poder, ou não, ensejar maiores fragilidades nas relações entre os poderes, em função da dissonância de opiniões.

Deste modo, as estruturas institucionais que detêm o poder estatal podem se tornar propícias a apresentarem dificuldades na efetivação de suas atribuições, visto que a existência de soluções estatais divergentes, que visam o combate a determinados problemas, não é uma realidade de difícil configuração.

Sendo assim, partindo desse exposto, observou-se que a ocorrência da crise sanitária,

causada pelo vírus da Covid-19, apresentou-se como um fator capaz de ensejar conflitos internos, no que diz respeito à governabilidade, em razão da necessidade de adoção de políticas públicas que se mostrassem eficazes não só na amenização do contágio da doença, mas também na garantia de uma qualidade de vida mínima para a população, durante o respectivo período.

Levando em conta tal circunstância, o presente trabalho, considerando o cenário político dos anos 2018-2022, apresenta o seguinte questionamento: Como os poderes Executivo e Legislativo, na órbita federal, se articularam quanto à criação e efetivação de políticas públicas para a população, em meio à pandemia de Covid-19?

Para isso, busca-se, de modo geral, analisar como as estruturas políticas, atuantes nos poderes Executivo e Legislativo, da órbita federal, desenvolveram as suas articulações/coalizões voltadas à criação/implementação de políticas públicas para a população, em meio ao momento da crise sanitária de Covid-19.

Tendo por base tal objetivo, ao longo do trabalho serão realizadas discussões com o fim de: abordar a temática da tripartição de poderes, no Brasil pós 1988, e suas respectivas características, aplicando maior ênfase ao estudo dos poderes Executivo e Legislativo; analisar a figura do Presidencialismo de Coalizão (terminologia apresentada pela primeira vez pelo cientista político Sérgio Henrique Abranches, em 1988), como sendo um desdobramento das relações Executivo-Legislativo brasileiro e suas eventuais repercussões; e examinar as influências que os momentos de crise (no contexto deste trabalho, da pandemia de Covid-19) causam no modo como o Executivo e Legislativo atuam, no que tange a construção de políticas públicas, dando maior ênfase à questão da propositura e efetivação de Medidas Provisórias.

Deste modo, o presente trabalho se utiliza de pesquisa de natureza básica, com o fim de acarretar na produção de novos conhecimentos (PRONDAROV; FREITAS, 2013), de abordagem qualitativa, tendo o intuito de buscar entender os fenômenos sociais (KNETCHTEL, 2014), como caráter exploratório, que visa gerar maior familiaridade com o tema (GIL, 2002). Além disso, a pesquisa é de cunho bibliográfico, de modo a ser desenvolvida com material já documentado (GIL, 2002), como também de caráter documental.

2 TRIPARTIÇÃO DE PODERES

A sociedade, ao ser o produto da conjugação de um impulso associativo resultante da natureza humana e de sua vontade cooperativa, com os seus semelhantes, para a consecução dos fins de sua existência (DALLARI, 2011), deve se estruturar de forma que seja mantida certa coesão, com a finalidade de assegurar o desenvolvimento de seus agrupamentos.

Sendo assim, para que a sociedade atinja os seus objetivos, é necessária a existência do “poder” como sendo a ordem em seu aspecto dinâmico, não podendo deste último a sociedade se dissociar, pois a autoridade é um elemento essencial dos agrupamentos sociais, de modo que não há sociedade sem “poder” (AZAMBUJA, 1998).

O Estado, ao ser a representação política da sociedade, é composto essencialmente pela ordem e a hierarquia, de modo que o governo acaba sendo o desdobramento dessa expressão dinâmica da ordem pública que é o poder (AZAMBUJA, 1998).

Assevera-se, portanto, que ao buscar manter a ordem, assegurar a defesa e promover o bem estar da sociedade, a existência do poder político é algo natural e necessário, mesmo sendo variável seu conteúdo, conforme ocorrem as mudanças sociais (AZAMBUJA, 1998).

No entanto, embora os teóricos da ciência política denotem a necessidade do poder na sociedade, a construção teórica deste instituto levou a várias discussões e questionamentos acerca de quem estaria incumbido de deter tal autoridade.

Maluf (2018), ao tratar das fontes do poder soberano, apresenta como seu problema dominante a questão da titularidade do poder. Para tanto, o referido autor cita a pluralidade de teorias que buscam atribuir o poder a algum ou alguns sujeitos, dentre elas as teorias do direito divino dos reis, como também as teorias de caráter democrático (onde o poder advém da vontade do povo).

A presença de tais teorias, que buscam legitimar a existência e titularidade do poder, apenas acaba deixando explícito que tal instituto perpassou por toda uma construção histórica, até chegar aos parâmetros contemporâneos.

Tal construção histórica é de suma importância, visto que o princípio da separação de poderes, como o da soberania, demandam uma análise indispensável da ambiência histórica em que se gerou (BONAVIDES, 2011).

Deste modo, importa destacar que a construção da separação de poderes teve apogeu no Séc. XVIII, com a fadiga do sistema monárquico absolutista (BONAVIDES, 2011), de modo que tal princípio foi acolhido no Art. 16 da Declaração de Direitos do Homem e do

Cidadão: “Qualquer sociedade em que não esteja assegurada a garantia dos direitos, nem estabelecida a separação dos poderes não tem Constituição”.

É válido destacar ainda que, por volta do Séc. XVIII também sobressaíram obras nas quais a separação³ de poderes teve um foco específico de discussões, tais como o *Espírito das Leis* de Montesquieu, e os *Tratados sobre o governo civil* de John Locke.

Locke (2001), em seu *Segundo Tratado*, ao abordar a separação de poderes, infere que a comunidade civil está dividida em Poder Legislativo, Executivo e Federativo, na qual os dois últimos se encontrariam juntos, em razão de suas prerrogativas.

Para o referido autor, enquanto que ao Legislativo competiria a prescrição de procedimentos pelos quais a força da comunidade civil deve ser empregada para preservar todo o conjunto social e seus membros (sendo um poder supremo no qual os outros devem estar subordinados), ao Executivo competiria a execução das leis internas da sociedade sobre todos aqueles que dela fazem parte, e ao Poder Federativo caberia a administração da segurança e do interesse do público externo, com todos aqueles que podem lhe trazer benefícios ou prejuízos (LOCKE, 2001).

Em linha semelhante, Montesquieu (2000) trata em sua obra a existência de três poderes: o Poder Legislativo, incumbido da criação de leis por tempo determinado ou indeterminado, podendo corrigir ou anular leis já existentes; o Poder Executivo das coisas que dependem do Direito das Gentes, responsável por celebrar a paz e declarar a guerra, enviar ou receber embaixadas, instaurar a segurança e prevenir invasões (poder executivo do Estado); e o Poder Executivo das coisas que dependem do Direito Civil, imbuído de castigar os crimes ou julgar as querelas entre particulares (poder de julgar).

Observa-se que as atribuições, elencadas por Montesquieu, a cada um dos poderes descritos em sua obra, buscam assegurar a liberdade política ao cidadão, que decorre do sentimento o sentimento de segurança, de garantia e de certeza que o ordenamento jurídico proporcione às relações de indivíduo para indivíduo, sob a égide da autoridade governativa (BONAVIDES, 2011).

Diante disso, para o referido autor, não haveria liberdade caso todos os poderes elencados estivessem unificados nas mãos de uma só pessoa, visto que tal circunstância ensejaria arbitrariedades ou poder de opressão (MONTESQUIEU, 2000).

³ É importante salientar que as expressões “separação” ou “divisão” de poderes não devem ser interpretadas no sentido de que os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário se manifestam de forma isolada e incomunicável, visto que tais atribuições interagem constantemente, nos mais variados âmbitos do Governo. Deste modo, a utilização de tais terminologias deve ser empregada em um sentido didático, com a finalidade de compreender a diferenciação da atuação de cada um dos poderes.

A lógica apresentada por Montesquieu serviu de influência ao constitucionalismo americano, conforme se denota da Constituição da Virgínia de 1776, seguida pelas Constituições de Massachusetts, Maryland, New Hampshire e pela própria Constituição Federal de 1787 (MALUF, 2018).

Além desse fator, o modelo de separação de poderes apresentado no Séc. XVIII também serviu para a construção do sistema de freios e contrapesos (*Checks and Balances*) apresentados por Madison no *Federalist Paper n° 51* de 1788.

Neste documento, foi reiterado que o exercício separado e distinto dos poderes requer uma partilha defensiva do poder, por meio de um sistema de controles e equilíbrios em que a defesa contra a usurpação do outro exigia a entrega, para aqueles que administram cada setor, de meios constitucionais necessários de defesa (MADISON; HAMILTON; JAY, 1993).

No Brasil, onde o constitucionalismo surgiu de forma concomitante com a independência, já havia a observância da separação de poderes no primeiro diploma constitucional vigente (MALUF, 2018).

A atual Constituição Federal, de 1988, estatui em seu Art. 2º que são poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, dispondo em seu “Título IV – Da organização dos poderes” normas acerca da organização e competência de cada um dos três poderes (BRASIL, 1988), conforme será tratado a seguir.

3 ORGANIZAÇÃO DO EXECUTIVO E LEGISLATIVO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

3.1 O PODER EXECUTIVO E SUAS ATRIBUIÇÕES NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

A Constituição Federal de 1988 destina em seu Título IV, que trata da organização dos poderes, um capítulo específico para abordar o poder executivo, compreendido entre os arts. 76 a 91 (BRASIL, 1988).

Entretanto, embora o referido diploma normativo apresente a expressão “Organização dos poderes” e “Poder Executivo”, é válido destacar que a expressão “poder executivo” é considerada terminologia de significado incerto e impreciso (SILVA, 2014).

Para a doutrina do direito constitucional, ao tratar do termo “poder executivo”, apresenta duas circunstâncias que fundamentam a impropriedade do termo: a primeira restringe-se ao fato da expressão denotar a existência de uma divisão do poder soberano, que

em tese deve ser considerado uno, indivisível e indelegável (LENZA, 2021).

O segundo motivo diz respeito à existência, na Constituição Federal, de dispositivos que expressam a terminologia “Poder Executivo” ora como função (art. 76, CF), ora como órgão (art. 2º, CF) (SILVA, 2014).

Partindo do seu significado, pelo ponto de vista semântico, o poder Executivo pode ser conceituado como sendo aquele responsável por fazer valer os atos normativos (leis e demais espécies normativas) editados pelo legislativo (SANTOS, 2001).

No entanto, a referida conceituação, embora apresente elementos próprios do Executivo, acaba deixando passar elementos importantes, no que diz respeito a função de governo pertencente a tal poder.

Para tanto, com o fim de complementar tal definição, além das características descritas por Santos (2001) em seu Dicionário Jurídico, é preciso salientar que ao poder executivo também cabe a função de governo/política, que nada mais é do que a possibilidade de emanar atos de produção jurídica complementares, de modo a compreender as atividades colegislativas e de direção⁴ (DI PIETRO, 2020).

Conforme expõe o magistério de Hely Lopes Meirelles (2016), o poder administrativo é considerado um genuíno instrumento de trabalho, de forma a ser apresentado como o meio adequado para a realização das tarefas administrativas.

Para o referido autor, tal poder possui caráter instrumental, diferentemente do poder político (que apresenta característica estrutural e orgânica, visto que se relaciona com a composição da estrutura do Estado e integram a organização constitucional), além de ser proporcional aos encargos atribuídos a administração (MEIRELLES; BURLE FILHO, 2016).

É importante salientar que para Meirelles (2016), o uso do poder constitui uma prerrogativa da autoridade, que deve ser empregado segundo as normas legais, a moral da instituição, a finalidade do ato e as exigências do interesse público, sob pena de configuração de abuso de poder (caracterizado pelo seu emprego fora da lei e sem utilidade pública).

Em sentido semelhante, Mendes (2021) assevera que em razão da multiplicidade de atribuições desempenhadas, a designação “poder executivo” acaba descrevendo funções que ultrapassam a mera execução da lei.

Desta forma, por envolver poderes, faculdades e prerrogativas das mais variadas formas, o executivo é caracterizado como o órgão constitucional que pratica os atos voltados

⁴ Para Di Pietro (2020), tal função difere da função administrativa, que compreende o serviço público, a intervenção, o fomento e a polícia. Embora na visão da autora, quando se trata do seu conteúdo (aspecto material), tanto a função administrativa, quanto a função de governo não possuem distinções, de modo que na função de governo acabam incluídas atribuições que decorrem diretamente da Constituição.

para a chefia de Estado, de governo e de administração (SILVA, 2014).

Em razão da triplicidade dos atos que o chefe do Executivo exerce, observa-se que as terminologias “Governo” e “Administração”, embora muitas vezes possam ser tomadas como sinônimas, apresentam conceitos distintos, em razão de cada aspecto em que se apresentam (MEIRELLES; BURLE FILHO, 2016).

Fica claro, pelo exposto, que para a doutrina de direito administrativo, o uso das palavras “Governo” e “Administração” depende de contexto específico, visto que não descrevem o mesmo significado, do ponto de vista jurídico.

A terminologia “Governo”, assim como a expressão “Administração”, na visão de Hely Lopes Meirelles (2016), apresenta um sentido formal e um sentido material, onde o primeiro é caracterizado como o conjunto de poderes e órgãos constitucionais, e o segundo como o complexo de funções estatais de caráter básico.

O diferencial do “Governo” para “Administração” seria que o primeiro se apresenta como uma expressão política de comando, de iniciativa, de fixação de objetivos do Estado, e de manutenção da ordem jurídica vigente, atuando através de atos de soberania ou da autonomia política, durante a condução dos negócios públicos (MEIRELLES; BURLE FILHO, 2016).

Desta forma, ao realizarem o diferencial de ambas as palavras, os autores chegam à seguinte conclusão (MEIRELLES; BURLE FILHO, 2016, p. 69):

(...) *governo* é atividade política e discricionária; *administração* é atividade neutra, normalmente vinculada à lei ou à norma técnica. *Governo* é conduta independente; *administração* é conduta hierarquizada. O *Governo* comanda com responsabilidade constitucional e política, mas sem responsabilidade profissional pela execução; a *Administração* executa sem responsabilidade constitucional ou política, mas com responsabilidade técnica e legal pela execução. A *Administração* é o instrumento de que dispõe o *Estado* para pôr em prática as opções políticas do *Governo*. Isto não quer dizer que a *Administração* não tenha *poder de decisão*. Tem. Mas o tem somente na área de suas atribuições e nos limites legais de sua competência executiva, só podendo opinar e decidir sobre assuntos jurídicos, técnicos, financeiros ou de conveniência e oportunidade administrativas, sem qualquer faculdade de opção política sobre a matéria.

Portanto, embora sejam de significados distintos, “Governo” e “Administração” não são indissociáveis, possuindo aplicação no mesmo âmbito prático, de modo que um complementa o outro, como atribuições do sujeito que realiza a função típica de administrar.

É válido ressaltar ainda, no que tange as questões referentes à atividade administrativa, que conforme o magistério de Di Pietro (2020), a administração pública pode ser utilizada em dois sentidos: o primeiro, de caráter subjetivo, formal ou orgânico, designaria os entes que exercem a atividade administrativa, enquanto que em sentido objetivo, material ou funcional,

designaria a natureza da atividade exercida por tais entes.

Em linha de raciocínio semelhante, Meirelles e Burle Filho (2016) ao atribuem um sentido mais amplo da expressão “Administração Pública”⁵, chegam a sua conceituação como sendo todo o aparelhamento do Estado preordenado para a realização de serviços, com a finalidade de satisfazer as finalidades coletivas.

Deste modo, à Administração não incumbiria a prática de atos de governo, mas somente a atividade de atos de execução, dotadas de maior ou menor autonomia funcional (atos administrativos) (MEIRELLES; BURLE FILHO, 2016).

Estabelecidas tais discussões, e retornando à figura do Chefe do Executivo, e suas respectivas competências, é importante afirmar que, por determinação constitucional, este realiza a sua atividade de administrar, através da prática de atos de chefia de Estado, de governo e de administração.

Em razão disso, a doutrina de direito constitucional considera que os atos de administração dizem respeito a aptidão delegada, pela constituição, ao titular do cargo, para a prática de atos jurídicos de gestão, com o fim de satisfazer as necessidades coletivas de caráter público (MARTINS, 2012).

Já os atos de chefia de governo diriam respeito aos negócios internos que possuem natureza política, enquanto os atos de chefia de estado se relacionam com a representação do Estado soberano, na órbita internacional, como também na prática de determinados atos internos, como a nomeação dos magistrados dos tribunais superiores (NOVELINO, 2014).

A Constituição de 1988 elenca, em seu art. 84, o rol de atribuições do Presidente da República que dizem respeito a sua atividade típica de chefia de Estado e de Governo, possuindo, até o momento da EC 122/2022, vinte e oito atribuições elencadas neste dispositivo legal (BRASIL, 2022).

Seguindo a classificação de Mendes (2021), as atribuições do Presidente da República podem ser divididas em: Direção da Administração Federal, Relação com o Congresso Nacional e atuação no processo legislativo, Atribuições concernentes à segurança interna, preservação da ordem institucional e da harmonia das relações federativas e Nomeação de juízes do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores.

É importante ressaltar que a classificação apresentada não faz referência única e exclusivamente ao disposto no art. 84, CF/88, mas também faz alusão a outros dispositivos

⁵ É importante salientar que os autores também apresentam outros sentidos a tal expressão, sendo eles o sentido formal, compreendido como o conjunto de órgãos instituídos para realizar os objetivos do Governo, e o sentido material dizendo respeito ao conjunto de funções necessárias para os serviços públicos em geral.

constitucionais, como os arts. 34, 35, 36, 136 e 137, CF/88 (quanto às atribuições referentes a segurança interna, preservação da ordem institucional e da harmonia das relações federativas), como também aos arts. 60, II; 61, *caput* e § 1º, 62 e 166, CF/88 (ao tratar da relação com o Congresso Nacional e atuação no processo legislativo).

É de se notar, portanto, que a classificação das atribuições, apresentadas pelo autor, denotam que a Constituição Federal não restringe as competências do Chefe do Executivo a um único rol, de modo a abordá-las em todo o seu corpo dogmático.

Por fim, além dessas atribuições, elencadas diretamente ao Presidente da República (sendo algumas delas passíveis de delegação, conforme expõe o art. 84, parágrafo único, CF/88), existem também competências conferidas aos seus auxiliares (Ministros de Estado), conforme dicção do art. 87, parágrafo único, Constituição Federal (BRASIL, 1988).

3.2 O PODER LEGISLATIVO E SUAS ATRIBUIÇÕES NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Assim como o poder executivo, a Constituição Federal de 1988 também destina, em seu Título IV, que trata da Organização dos Poderes, um capítulo para tratar do poder legislativo, compreendido entre os arts. 44 a 75 (BRASIL, 1988).

Embora o termo “poder” possa ser considerado impróprio, conforme discutido no tópico anterior, a Constituição, em seu art. 2º, trata da figura do legislativo como um dos poderes que regem a República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988).

Partindo de seu significado, o poder legislativo pode ser conceituado como sendo aquele responsável por legislar, isto é, ordenar ou preceituar por meio de leis, possuindo a atribuição de estabelecer, ordenar, decretar, formular ou criar normas (SANTOS, 2001).

Nesse sentido, observa-se que a Constituição Federal reservou ao legislativo a atribuição típica de legislar, sendo a sua característica predominante, como também a competência de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Poder Executivo (MARTINS, 2012).

É importante ressaltar que mesmo tendo o constituinte assegurado diversas funções a todos os poderes, ele não o fez de modo a garantir uma exclusividade absoluta para cada um, de modo que os poderes possuem funções de maior predominância (funções típicas), como também atribuições diversas que não se encaixam no primeiro grupo (funções atípicas), sendo administrar e julgar as atribuições atípicas do legislativo (MORAES, 2017).

Ainda é preciso salientar que, diferente do executivo, a função legislativa não se centra

na figura de um único sujeito ou órgão, visto que, no âmbito federal, o legislativo adota o bicameralismo (MENDES, 2021), onde o Congresso Nacional é constituído por duas casas legislativas, uma com representantes do povo (Câmara dos Deputados) e outra com representantes dos Estados-membros e do Distrito Federal, denominada de Senado (BRASIL, 2022).

É de se notar, portanto, que a estrutura do Legislativo, diante da sua pluralidade de representantes, ao contrário do que apresenta o poder Executivo, possui uma estruturação diversa.

A organização político-administrativa do Estado brasileiro, descrita no art. 18 da Constituição Federal, buscou destacar os seus componentes estruturais, salientando que a República Federativa do Brasil é composta pela União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios (SILVA, 2014), sendo esta forma de estruturação denominada de federalismo de terceiro grau (NOVELINO, 2014).

Por cada ente possuir a sua autonomia, as esferas de poder do Executivo e Legislativo se estruturam de formas específicas em cada órbita, mantendo, contudo, certas semelhanças quanto a sua organização, em razão da simetria.

Embora o foco deste trabalho seja a órbita federal (âmbito da União), vale a pena abordar a perspectiva dos demais entes federados, quanto ao poder legislativo, como meio de compreender os diversos modos de ordenação político-administrativa que a Constituição Federal adota.

Desse modo, conforme salientado anteriormente, o legislativo federal adota o bicameralismo, visto a divisão do Congresso Nacional em Câmara dos Deputados e Senado. No entanto, tal estrutura não é seguida pelos demais entes federados, que adotam o sistema unicameral com a Assembleia Legislativa para os Estados-membros, a Câmara Legislativa para o Distrito Federal e a Câmara Municipal no âmbito dos Municípios (NOVELINO, 2014).

Embora o sistema bicameral brasileiro encontre as suas raízes no modelo federalista (ARAÚJO; LEITE, 2015), o bicameralismo e o unicameralismo, devem ser compreendidos como técnicas de construção do Legislativo que são aplicáveis em decorrência das peculiaridades políticas de cada povo (BONAVIDES, 1976).

Logo, a adoção de uma Casa do Povo e uma Casa dos Estados-Membros e do Distrito Federal, para o âmbito da União, e uma única Casa Legislativa, no âmbito dos demais entes, reflete a complexidade da organização do modelo brasileiro instituído em 1988.

Encerradas as digressões quanto à organização dos órgãos legislativos, é preciso

também abordar aspectos quanto às atribuições do Legislativo federal, estabelecidas pela Constituição Federal.

Tanto o Congresso Nacional, como a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, possuem atribuições expressamente previstas entre os arts. 48 a 52, da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988).

O Congresso Nacional, como órgão legislativo da União, não possui apenas a mera competência para a elaboração de leis (atribuições legislativas), pois conforme já explicitado, o Legislativo possui funções típicas e atípicas, como desdobramento lógico do sistema de freios e contrapesos.

Na visão de José Afonso da Silva (2014), o congresso nacional possui cinco atribuições conferidas pela Constituição Federal: atribuição legislativa (art. 48, CF), atribuição meramente deliberativa (art. 49, CF), atribuições de fiscalização e controle (arts. 50, § 2º; 58, § 3º; 70 a 72 e 166, § 1º, CF), atribuições de julgamento de crimes de responsabilidade e atribuições constituintes.

As atribuições deliberativas são descritas como aquelas que envolvem a prática de atos concretos, de resoluções referendárias, de autorizações, aprovações, sustação de atos e julgamentos técnicos a serem proferidos pelos membros das cadeiras legislativas, nas situações descritas pelo art. 49, CF (SILVA, 2014).

As atribuições de fiscalização e controle abrangem vários tipos de procedimentos, elencados no texto constitucional, como a instituição de Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs), ou o controle externo com o auxílio do Tribunal de Contas (SILVA, 2014).

As atribuições constitucionais diriam respeito à possibilidade de realização de Emendas à Constituição, enquanto que a atribuição de julgamento de crimes de responsabilidade ensejaria a possibilidade do julgamento de membros do Executivo e Judiciário, pela prática de crime de responsabilidade (SILVA, 2014).

Além das atribuições do Congresso Nacional, a Constituição também delimita competências privativas da Câmara dos Deputados e do Senado (arts. 51 e 52, CF), devendo ser ressaltado que o exercício de tais funções não depende de sanção do Chefe do Executivo (LENZA, 2021).

Por fim, para que o exercício das funções e atribuições legislativas seja realizado com eficiência, os membros do Legislativo são resguardados por um protetivo rol de prerrogativas e imunidades (MORAES, 2017), previstas no art. 53, CF (BRASIL, 1988).

4 PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO

4.1 SISTEMAS DE GOVERNO PRESENTES NA CONTEMPORANEIDADE

Nas palavras de Maluf (2018), a comunidade nacional é a fonte do poder, devendo governar-se por si mesma, de modo que nenhum poder pessoal se sobreponha à vontade geral. Deste modo, considerando este ponto de partida do ideal democrático, o exercício puro da democracia decorreria do governo direto, levado a efeito pelo próprio povo.

No entanto, considerando que a democracia direta, em sua forma pura, não se apresenta como algo praticável na realidade moderna⁶, a população acaba buscando escolher seus representantes para o exercício das funções de governo, por intermédio de processos eleitorais (MALUF, 2018).

Tal solução recebe a denominação de democracia indireta ou democracia representativa, ou até mesmo de sistema representativo de governo (MALUF, 2018), que repousa na presunção legal de que a manifestação da vontade dos indivíduos possui a mesma força e produz os mesmos efeitos, como se emanasse diretamente da nação em que reside a soberania (AZAMBUJA, 1998).

Este sistema representativo de governo possui divisões naquilo que tange tanto a composição do Poder Executivo, como a organização do Poder Legislativo, dividindo-se, quanto ao primeiro, em Sistema Diretorial, Presidencialista e Parlamentarista, e quanto ao segundo em Sistema Individualista, Corporativista e Totalitário (MALUF, 2018).

O presente trabalho terá maior foco em discutir os sistemas voltados à composição do Poder Executivo. Logo, o objetivo desta seção é tratar dos sistemas de governo diretorial, presidencialista e parlamentarista, conforme será exposto a seguir.

4.1.1 Parlamentarismo

O parlamentarismo (ou Governo de Gabinete), diferente da experiência

⁶ Embora a democracia participativa pura não seja a espécie adotada pelos regimes de governo contemporâneos (que se organizam em um padrão democrático), o próprio ordenamento jurídico brasileiro apresenta elementos da democracia direta, ao possibilitar a utilização de institutos como o plebiscito, referendo e iniciativa popular para assegurar uma participação direta dos cidadãos, de modo que a democracia brasileira acaba caracterizada como semidireta, ante o fato de apresentar características tanto do sistema representativo como participativo. No entanto, mesmo dispondo de tais institutos jurídicos, os ambientes proporcionados pelas tecnologias da informação, por apresentarem maior celeridade ao processo de discussão e diálogo entre pessoas, acabaram propiciando a possibilidade do exercício da cidadania, de maneira alternativa, através das plataformas digitais, por meio da opinião popular.

presidencialista, é um sistema de governo que passou por uma lenta construção, em razão do contexto histórico-político existente na Inglaterra (AZAMBUJA, 1998).

Embora tenha nascido na Inglaterra, local onde há coexistência entre a Monarquia e o sistema bipartidário, o sistema parlamentarista restou implantado em Estados marcados pelo governo republicano e pluripartidário, de modo a necessitar de adequação a tais realidades (DALLARI, 2011).

Nas palavras de Loewenstein (1979), todas as variantes do autêntico governo parlamentar possuem, em comum, seis elementos estruturais: 1) os membros do Governo ou do Gabinete são, ao mesmo tempo, membros do parlamento; 2) o Governo ou o Gabinete é composto pelos líderes do partido majoritário ou pelos partidos que formam uma maioria, por meio de coalizões; 3) o governo ou o próprio gabinete apresenta uma estrutura piramidal, onde o Primeiro Ministro ou o Presidente do Conselho de Ministros figuram no topo, de modo a exercerem a liderança; 4) o governo sempre permanecerá no poder enquanto contar com o apoio da maioria dos membros do Parlamento; 5) a função de determinar a decisão política encontra-se distribuída entre o Governo e o Parlamento, de modo que a sua execução decorre da legislação; 6) o governo parlamentar possui função de controle político, de caráter recíproco entre Governo e Parlamento.

É importante destacar que o parlamentarismo é um sistema de governo onde a figura do Chefe de Estado e Chefe de Governo não são centradas na figura de apenas um sujeito, sendo funções desempenhadas por pessoas distintas. O primeiro, que possui uma atuação política secundária, não participa das decisões políticas, de modo a desempenhar um papel preponderante de representante de Estado; enquanto que o segundo, por ser a figura política central do parlamentarismo (Primeiro Ministro), é aquele que exerce o poder executivo propriamente dito, sendo indicado pelo Chefe de Estado e nomeado após aprovação pelo Parlamento (DALLARI, 2011).

É importante destacar que por serem ambas as figuras distintas, tanto o Chefe de Estado, como o Chefe de Governo, se imiscuem em uma série de competências próprias. Dessa forma, o Chefe de Estado (ou Chefe da Nação), ao possuir um papel de representante do Estado (ser a figura símbolo de representação da nação perante outros Estados soberanos), acaba não exercendo atividade de governo, sendo sua competência voltada para a esfera diplomática.

Deste modo, o Chefe de Estado acaba não tendo atuação na produção e efetivação de políticas voltadas para a administração da nação, que são incumbidas ao Chefe de Governo,

visto este ser o responsável pela manutenção e pleno funcionamento do serviço público, pela realização das atividades de fomento, de intervenção, como pelo exercício do poder de polícia no âmbito de sua competência.

No sistema parlamentarista, as atividades de governo são realizadas por intermédio de um órgão colegiado (Parlamento), de modo que o Chefe de Governo nada mais é do que o sujeito que preside tal órgão, no caso em questão o Primeiro-Ministro (MALUF, 2018).

O Brasil, ao longo da sua história, adotou características próprias do parlamentarismo em sua organização política, durante o período imperial. Contudo, com o advento da República, a experiência parlamentarista difundida no Brasil Império, restou como página virada⁷, de modo a introduzir o novo capítulo que passou a ser protagonizado pelo sistema presidencialista, com a Constituição Republicana de 1891 (BONAVIDES, 2011).

4.1.2 Diretorialismo

O sistema Diretorial, Colegiado, ou de Governo em Assembleia, é o sistema de governo menos predominante na atualidade, tendo a Suíça adotado tal sistema representativo em sua organização. Tal sistema possui construção histórica na Revolução Francesa, com a Convenção Nacional (AZAMBUJA, 1998).

Nas palavras de Bonavides (2011), o Governo de Assembleia é caracterizado por uma confusão de poderes ou pela desigualdade entre o Executivo e o Legislativo, onde o primeiro acaba convertido em um poder delegado, atuando na qualidade de agente/comissário de uma assembleia investida de poderes soberanos.

Segundo explana Maluf (2018), no diretorialismo todo o poder do Estado acaba sendo concentrado nas mãos do Parlamento, de modo que a função executiva acaba sendo exercida por uma junta governativa que será delegada pelo próprio Legislativo (seu elemento predominante decorre da subordinação do Executivo ao Legislativo).

As ideias apresentadas deixam explícito que o diretorialismo apresenta, como característica marcante, o exercício conjunto das atividades de governo, visto que a atividade administrativa não é centrada nas mãos de apenas um sujeito (Chefe de Governo).

O modelo suíço, por seguir a presente organização, possui seu Legislativo formado

⁷ Embora a experiência parlamentarista, difundida durante o Brasil Império, seja considerada página virada, conforme explana Bonavides, é interessante salientar que tal afirmativa pode ser considerada equivocada, visto que durante o Brasil República ainda houve discussões a respeito da adoção do sistema parlamentarista (vide plebiscito de 1993, oriundo da determinação do Art. 2º, ADCT), como também houve períodos de governo onde foi adotada uma breve experiência parlamentar (vide governo João Goulart, em 1961).

pela chamada Assembleia Federal, e o Executivo pelo denominado Conselho Federal, composto por ministros eleitos pela Assembleia, e que atuam como comissários desta (AZAMBUJA, 1998).

O Brasil, embora nunca tenha adotado o sistema diretorial em sua organização política, apresentou seus elementos de governo colegiado durante o período regencial, em especial durante a Regência Trina, no período compreendido entre 1831-1834 (MALUF, 2018).

4.1.3 Presidencialismo

O sistema presidencialista, ao ser uma antítese ao sistema diretorial, preza pela independência dos poderes, no sentido de não haver subordinação, ou sequer supremacia, de um poder em relação a outro, de modo a haver independência dentro das atribuições outorgadas pela Constituição, sem ruptura da colaboração e limitação recíproca (AZAMBUJA, 1998).

Conforme explana Maluf (2018), o presidencialismo apresenta seis elementos essenciais: 1) A eletividade do Chefe do Poder Executivo (Presidente da República); 2) A existência de um Poder Executivo de caráter unipessoal; 3) A participação efetiva do Executivo no processo de elaboração das leis; 4) A irresponsabilidade política; 5) A independência dos três poderes; 6) A supremacia da lei constitucional rígida.

Por ter sua criação decorrente da Constituição dos Estados Unidos da América, no ano de 1787, em razão da Convenção da Filadélfia (VICTOR, 2015), o sistema presidencialista não perpassou por uma construção histórica lenta e paulatina, tal qual o parlamentarismo, conforme explicitado nas subseções anteriores.

O sistema presidencialista, nas palavras de Maluf (2018), surgiu de maneira empírica, com a finalidade principal de oferecer uma solução para os problemas das treze colônias americanas, que se encontravam em meio a uma luta pela sua emancipação política.

É importante asseverar, portanto, que diferente do sistema parlamentarista, o presidencialismo centraliza as atividades de Chefia de Estado e Chefia de Governo nas mãos de um único sujeito (Presidente da República), que desempenha tais atividades após ser eleito pelo povo (VICTOR, 2015).

Considerando tais características e elementos, Maluf (2018) apresenta críticas ao sistema, de modo a compará-lo a uma adaptação da Monarquia para a forma republicana, com

algumas modificações, visto a substituição de elementos comuns na monarquia, como a vitaliciedade e hereditariedade pelos elementos da temporalidade e eletividade.

Para o doutrinador, a própria concentração dos poderes de Chefe de Estado, como de Governo, nas mãos de um único sujeito, pode acabar abrindo um ambiente propício para a existência de um governo ditatorial (MALUF, 2018).

As críticas apresentadas por Maluf ao sistema presidencialista buscam colocar em evidência que o respectivo sistema de governo depende, em especial, do nível de amadurecimento político de uma sociedade, pois, ao fazer um comparativo entre o presidencialismo norte americano (que apresenta bons resultados, na visão do autor) com os governos presidencialistas latino-americanos, o autor faz a colocação de que parcela dos problemas do sistema latino decorre da “imaturidade” democrática de seu povo, que ainda encontra-se distante da estabilidade, se comparada com a tradução multissecular norte americana (MALUF, 2018).

No Brasil, tal sistema de governo é presente desde a primeira Constituição da República, de 1891, que já dispunha de uma série de dispositivos que traziam o presidencialismo como princípio constitucional (art. 6º, II, c, CF/1891) e como o sistema de governo adotado (arts. 41 a 54, CF/1891) (BRASIL, 2022).

No entanto, é interessante destacar que mesmo possuindo uma experiência majoritariamente presidencialista, o Brasil já perpassou por duas breves experiências de cunho parlamentarista, a primeira com o denominado “parlamentarismo às avessas”⁸, pelo período de 1847-1889, durante o segundo reinado, conforme mencionado em tópico anterior, e a segunda experiência na fase republicana, pelo período de 1961-1963, durante o governo de João Goulart⁹.

4.2 UMA ANÁLISE DO MODELO BRASILEIRO: O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO

Durante a realização da Assembleia constituinte, a escolha da forma de governo se

⁸ O referido sistema era caracterizado pela alternância dos partidos, na chefia de governo (integrantes do Conselho de Estado), em razão da escolha do Poder Moderador. Tal arranjo era considerado “às avessas”, pois, diferentemente do sistema parlamentarista usual, a escolha da figura do chefe de governo não era determinada pelo legislativo, mas sim pelo Imperador Dom Pedro II, de modo que as decisões de tal Conselho refletiam os interesses do monarca.

⁹ Com a renúncia de Jânio Quadros, como um meio de contornar tanto a crise resultante da respectiva renúncia, como o impedimento da posse do então Vice-Presidente João Goulart, houve a adoção do regime parlamentarista, através da Emenda Constitucional 16/1961 (BRASIL, 2011).

apresentou como uma das maiores discussões a serem realizadas, contando com a participação do quórum máximo de parlamentares e resultando em um confronto de cunho político bastante acirrado que culminou na escolha do presidencialismo (BONAVIDES, 1991).

Em razão da referida escolha, a característica primária que atesta a especificidade do modelo brasileiro, em meio às democracias contemporâneas do pós-guerra, é o do presidencialismo, visto que parte dos regimes ocidentais adota o parlamentarismo (ABRANCHES, 1988).

Partindo dessa perspectiva, aduz Bonavides (2011) que o presidencialismo possui apresenta aspectos principais: o primeiro aspecto tendo um viés histórico, visto que foi um sistema perfilhou de forma clássica o princípio da separação de poderes, enquanto que o segundo aspecto diz respeito à concentração do poder executivo nas mãos de uma única pessoa, no caso, o Presidente. Por fim, o último aspecto ligado ao fato dos poderes do Presidente serem derivados dos poderes da própria nação.

Deste modo, por exercer uma tarefa de grande importância, repleta de atribuições muitas vezes dotadas de certa complexidade, a figura do Presidente da República, no modelo político-institucional brasileiro, necessita da cooperação do poder legislativo para que possa governar de maneira efetiva e sem obstáculos em seu caminho. Fica claro, portanto, que sem base de apoio político no Congresso Nacional, um governo fica incapaz de viabilizar suas iniciativas no processo de implementação da política estatal (MARTUSCELLI, 2010).

É com base nessa perspectiva que entra o fenômeno das coalizões, que podem ser compreendidas como a realização de um acordo político ou uma aliança interpartidária com o objetivo de alcançar uma finalidade em comum (FREITAS, 2016).

Uma coalizão pode ocorrer de duas formas: de forma legislativa, sendo construída de maneira *ad hoc*, com um grupo de legisladores se juntando para votarem juntos; como também pode ter caráter governamental, que ocorre quando os partidos firmam acordos com o executivo, de modo a compartilharem as pastas ministeriais, de modo a dividirem o poder, garantindo uma presunção de estabilidade e um status institucional (FREITAS, 2016).

As coalizões, no sistema brasileiro, seguem padrões específicos em razão da singularidade do modelo político-institucional do país, pois conforme explana Abranches (1988) não existe, nas democracias liberais dotadas de estabilidade, um único exemplo de associação entre representação proporcional, multipartidarismo e presidencialismo, sendo o Brasil o único país que além de combinar esses três elementos, também organiza o seu Executivo em grandes coalizões, sendo essa característica denominada de “presidencialismo

de coalizão”.

No entanto, é preciso ressaltar que a frequência de coalizões realizadas em um governo acaba refletindo a fragmentação partidário-eleitoral (ABRANCHES, 1988), visto que uma coalizão governamental exige que haja certa estabilidade do acordo político firmado entre os seus atores políticos (FREITAS, 2016).

Na visão de Streck (2014), o sistema presidencialista acaba sendo responsável pelo tipo de partidos e pelo estilo de acordos realizados para a governabilidade, de modo que, com a redemocratização e a ampliação do número de partidos políticos, houve o acréscimo de maior complexidade ao tema.

Considerando todas essas características, Nobre (2016) passou a conceituar tal fenômeno como “pemedebismo”¹⁰ ou até mesmo de “presidencialismo de megacoalizão”, visto a formação de megablocos de apoio ao governo, como a consequente limitação da oposição.

Para o autor, o modelo criado na década de 1980, que deveria garantir, ao partido vencedor da eleição presidencial, a criação de um grande negociador da coalizão, de modo a resultar em certa tensão entre o programa de governo da candidatura vencedora e os interesses partidários do Congresso, causando concentração partidária e menores turbulências a governabilidade, acabou resultando em uma especialização de características binárias, onde a maioria dos partidos se especializou na venda de apoio parlamentar, independente de qual fosse o governo (NOBRE, 2016).

Deste modo, ficou observada a flagrante assimetria entre a votação recebida pelas candidaturas presidenciais em relação ao total das votações das bancadas de situação e oposição no Congresso (NOBRE, 2016).

Em razão de tal circunstância, a oposição acaba muitas vezes perdendo o seu papel de obrigar a coalizão a encontrar aglutinação e a coesão essencial para o enfrentamento político efetivo, de forma a acabar migrando para dentro da coalizão, tornando-se uma oposição interna que dificulta o alcance da coesão e das articulações políticas (NOBRE, 2016).

Na visão de Nobre (2013), o denominado “pemedebismo” apresenta cinco elementos essenciais de configuração: o governismo, a produção de super maiorias legislativas, o funcionamento segundo um sistema hierarquizado de vetos e de contorno de vetos, a

¹⁰ A nomenclatura atribuída pelo autor decorre de um contexto, presente na década de 1980, onde o modelo de cultura política dominante acabou sendo gestado no momento em que o PMDB apresentou posição de maior dominância (NOBRE, 2013). Para o autor, o modo de operar do presidencialismo de coalizão, de amortecer e suspender os conflitos, em vez de elaborá-los abertamente, acaba replicando o *modus operandi* característico do PMDB.

obstacularização da entrada de novos membros, e o bloqueio de oponentes nos bastidores.

As digressões apresentadas por Marcos Nobre denotam a existência de correntes de pensamento que criticam a combinação do modelo presidencialista com a representação proporcional¹¹, visto se tratarem de dois poderes que possuem eleições com processos distintos, de modo a ocorrer um alto risco de instabilidade caso o partido do presidente não atinja maioria no ambiente do parlamento (VICTOR, 2015), pois o número de cadeiras de uma bancada partidária mostra-se como condição do poder dos partidos no legislativo (FREITAS, 2016).

A construção de uma coalizão de cunho governamental exige que ocorram acordos tanto interpartidários, como intrapartidários, implicando na promessa de apoio legislativo de todo um partido e não apenas de indivíduos (FREITAS, 2016).

Analisando esse viés, fica explícito que um obstáculo da combinação do modelo presidencialista com a representação proporcional diz respeito à manutenção de maiorias estáveis no Congresso, ante a ocorrência de barganhas sucessivas entre o executivo e legislativo, de modo a gerar uma dificuldade sistêmica do Estado em responder os anseios do seu eleitorado (VICTOR, 2015).

Diante de tal cultura política, resta constituído em diversas ocasiões um complexo sistema de obstáculos às mudanças sociais, que muitas vezes acabam sendo submetidas à judicialização da política ou a realização de ativismos judiciais, como meio de serem contornados vetos (NOBRE, 2013).

Portanto, observa-se que as constantes dificuldades encontradas por um Governo, no que diz respeito a constituição de uma maioria parlamentar, acabam reforçando a instabilidade política presente em um país, de modo a fazer com que a ineficiência do Poder Executivo e Legislativo acabe, vez ou outra, desaguando no Poder Judiciário, para que este último apresente uma solução (STRECK, 2014).

Entretanto, embora existam críticas ao modelo, a visão exposta por Abranches (2018) é a de que o presidencialismo de coalizão não se apresenta como algo inexoravelmente instável, muito menos não promove uma ingovernabilidade de caráter crônico/cíclico, sendo um sistema que necessita de mecanismos ágeis de mediação institucional e resolução de

¹¹ Conforme explana Dallari (2011), pelo sistema de representação proporcional todos os partidos políticos possuem direito a representação, de modo a ser estabelecida uma proporção entre o número de votos pelo partido e o número de cargos que ele obtém, assegurando, aos grupos minoritários, participação no governo. Tal sistema difere da representação majoritária, adotada nas eleições para os cargos do Poder Executivo e para o Senado, onde a ocupação de vagas de representação decorre da detenção do maior número de votos, pelo candidato vencedor (STRECK; MORAIS, 2014).

conflitos entre os poderes políticos da República, ante a dependência da Presidência da República para com uma grande coalizão, com graus irredutíveis de heterogeneidade.

Segundo o autor, esses mecanismos de mediação e resolução de conflitos entre os poderes políticos não se encontram presentes no processo legislativo, nem nas regras eleitorais, além de fugir do escopo moderador do poder judiciário (ABRANCHES, 2018).

E continua aduzindo, o citado cientista político, que uma forma de resolver o dilema institucional brasileiro seria através de instrumentos que permitam regular a diversidade e gerar convivência com ela, sendo a capacidade de criar instituições necessárias o meio para chegar a uma normalidade democrática e uma possível justiça social (ABRANCHES, 1988).

No entanto, para Victor (2015), o controle do poder apenas poderia ser efetivado se houver uma racionalização do sistema partidário, de modo a permitir uma competição efetiva entre as legendas.

Para tanto, o autor acredita que a adoção do voto distrital puro e simples se mostraria como a melhor solução para resolver o dilema eleitoral-partidário, pois haverá racionalização da fragmentação partidária e viabilização da competição entre os partidos, conferindo a dinâmica necessária para o controle do poder, através da sistemática dos freios e contrapesos (VICTOR, 2015).

Pelo exposto, observa-se que as observações realizadas quanto ao modelo de governabilidade brasileiro possuem características a serem criticadas e ressaltadas, em razão dos obstáculos a serem superados. A dinâmica das coalizões, por si só, não são um fato negativo para o exercício do poder, pois elas acabam, de fato, governando e alterando o *status quo legal* (FREITAS, 2016).

Contudo, para que haja harmonia em uma coalizão, é necessária a convergência dos interesses tanto do executivo, como da maioria legislativa, visto que acaba valendo o que a maioria decide, pois o controle sobre a aprovação das políticas dependerá do fato da coalizão ser majoritária ou minoritária (FREITAS, 2016).

Em razão disso, evidencia-se que a ausência de instrumentos que regulam adequadamente tal sistema contribui para que a governabilidade seja um mero jogo ideológico entre os atores que compõem as esferas de poder, muitas vezes representantes das elites e não do povo.

É interessante salientar que os momentos de crise institucional podem agravar a situação política existente e tornar toda a disputa entre o Governo e o Congresso em algo mais complexo, diante da fragmentação existente no Legislativo, no que diz respeito ao apoio ao

Executivo, como também das divergências ideológicas entre ambos os poderes, de modo a gerar em uma incapacidade do Presidente da República (que encabeça a coalizão) de manter um apoio coerente, conforme se extrai da experiência do segundo mandato da Presidente Dilma, e conforme se abordará na seção seguinte, quanto ao governo do Presidente Bolsonaro durante a pandemia.

Portanto, a figura do presidencialismo de coalizão, embora já conte com tempo considerável de vigência, ainda carece de meios adequados para que exerça as suas finalidades, de maneira efetiva, em prol da sociedade.

Considerando tal carência, Nobre (2016) compreende ser imprescindível a organização de frentes políticas plurais, sem o estabelecimento antecipado de lideranças e direções por parte de nenhum grupo. Por fim, o autor conclui que a negociação de governos futuros deve iniciar através de um debate público amplo sobre as suas limitações e possibilidades, pois busca antecipar as negociações a respeito das futuras coalizões de governo pode acabar se apresentando como meio de evitar o modelo de mega coalizões, assim como as diversas fragmentações.

5 DESDOBRAMENTOS DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO DURANTE A PANDEMIA DE COVID-19

A cada passagem de ano, a história da humanidade acaba sendo preenchida com mais uma página de acontecimentos que, a depender do caso, acabam influenciando de modo substancial o cotidiano das pessoas, independente do ocorrido ter consequências positivas ou negativas.

Com final do ano de 2019, e início do ano de 2020, a sociedade presenciou mais um ocorrido que, em razão de seus desdobramentos, marcou o seu modo de vida. Deste modo, a crise sanitária, ensejada pela pandemia de Covid-19, obrigou, de modo repentino, a adoção de consideráveis mudanças tanto no que diz respeito às dinâmicas diárias dos cidadãos, diante da política de isolamento social, como em relação às atividades desempenhadas pela gestão pública, que se viu obrigada a tomar medidas emergenciais de contenção e prevenção.

Com base nessa circunstância, ficou observado que a difusão da pandemia resultou na construção de pleitos crescentes para a capacidade do país de criar políticas públicas integradas e em momento oportuno, de modo a conduzir os diversos atores sociais e as instituições nacionais para demandas expressivas sobre a Administração Pública

(OUVERNEY; FERNANDES, 2022).

No entanto, a comoção causada pela referida crise sanitária acabou introduzindo mais um novo capítulo nas relações nada harmônicas entre o Governo e o Congresso Nacional, de modo a deixar mais evidente os prejuízos para a capacidade do Estado brasileiro de produzir decisões eficazes com mais agilidade (ALMEIDA, 2020).

Na visão de Fleury e Ouverney (2022), a dinâmica de enfrentamento a pandemia de Covid-19, que deveria ocorrer de maneira semelhante ao combate do vírus H1N1, com o Executivo Federal e o Ministério da Saúde a frente de toda a situação, restou esvaziada em razão do posicionamento negacionista da Presidência da República, que resultou em um vácuo federativo e no consequente deslocamento do protagonismo para os Estados e Municípios, para o Congresso Nacional e para o Supremo Tribunal Federal.

Nas seções anteriores deste trabalho, ficou observado que a existência das coalizões decorre da realização de um acordo entre os atores governamentais, com o fim de garantir uma governabilidade estável. No entanto, também foi ressaltado que o respectivo modo de organização muitas vezes pode resultar em cisões internas, ante as divergências de opiniões dentro da coalizão, quanto aos mais diversos assuntos.

Partindo dessas premissas, não é ilógico pensar que a capacidade de elaborar e aplicar políticas substantivas são os fatores que determinam a continuidade de uma coalizão (ABRANCHES, 1988). Logo, os momentos de crise causados por circunstâncias alheias a vontade humana (como a pandemia de Covid-19) são ocasiões capazes de causarem distúrbios ao modo de organização das coalizões, visto que ensejam divergências no que diz respeito ao modo mais adequado de contingenciar os problemas, através de políticas públicas adequadas.

O posicionamento do Presidente da República, que em parte se apresentou contrário à opinião dos outros poderes da república, como dos demais entes federados, apenas evidencia a aplicação prática do pressuposto de que sem uma base de apoio concreta, ou que pelo menos possua opiniões em sentido semelhante, a realização das atividades de governo se tornam difíceis e que as consequências de tal ingovernabilidade, por sua vez, recaem sobre o povo, que sempre será o polo mais vulnerável.

Diante disto, o que se denota é que, durante a pandemia, as relações entre o governo Bolsonaro e o Congresso Nacional não se apresentaram como as mais articuladas, considerando, como característica mais evidente, a existência de uma desproporção entre as propostas legislativas feitas pelo Governo Federal e suas respectivas aprovações pelas Casas Legislativas.

Durante o primeiro ano de pandemia, ficou observado que o número de Medidas Provisórias editadas pelo Executivo bateu um recorde, se comparado com o número de MPs editadas pelos governos anteriores, de modo a terem sido propostas 101 Medias Provisórias no ano de 2020 (BRASIL, 2020). No entanto, embora apresente um número elevado de propostas, a taxa de aprovação dos referidos instrumentos normativos encontrou-se abaixo dos 50%, além das MPs que perderam a sua eficácia ou foram revogadas, de modo a totalizarem 30 Medidas perdidas no citado ano (BRASIL, 2020).

Vale ressaltar que durante o segundo ano de pandemia, o seu combate também foi o destaque nas Medidas Provisórias apresentadas ao Congresso, tendo sido apresentadas 66 MPs, das quais apenas 09 foram aprovadas na sua íntegra, e outras 29 como Projeto de Lei de conversão, tendo as demais medidas ou perdido a eficácia ou com matéria apreciável apenas no ano de 2022 (BRASIL, 2022).

É importante ainda salientar que, conforme exposto na página de combate ao Coronavírus, da Câmara dos Deputados, durante o biênio 2020-2021 houve a apresentação de 2286 propostas de leis, por parte dos Deputados Federais, subdivididas nos mais variados temas: Saúde (408 propostas); Trabalho, Previdência e Assistência (409); Política e Administração Pública (158); Cidades e transportes (178), entre outros (BRASIL, 2022).

Ora, mas não é uma surpresa que o Legislativo, ao possuir a atividade típica de legislar, tenha um maior desempenho voltado para a edição e aprovação de projetos de leis, se comparado com o Executivo, ainda mais se considerarmos o pressuposto de que o Congresso Nacional teve uma atuação mais persistente quanto a efetivação de políticas emergenciais durante a pandemia.

O que se busca asseverar com isso tudo é que, em um período onde toda a máquina pública deveria se encontrar articulada para a garantia do fim comum, há a observância do oposto, de modo que as instituições, além de terem que se preocupar com os problemas externos (oriundos da pandemia), ainda precisam trabalhar para apaziguar suas cizânias internas, potencializadas pelas divergências quanto ao modo mais adequado de contornar a crise sanitária.

Tal conjuntura, na visão de Almeida (2020), possui dois elementos centrais: sendo o primeiro relativo a insistência do Executivo em não buscar, de maneira adequada, a construção de uma coalizão majoritária (estratégia de gestão); e o segundo quanto aos movimentos do Congresso em ampliar as suas prerrogativas (em especial as orçamentárias).

No que tange ao primeiro elemento, ele acaba sendo determinante para que a atividade

legislativa do Executivo seja mais eficiente (ALMEIDA, 2020), ainda mais se for levando em conta que o período como o da pandemia não só exige uma atuação com mais afinco do Executivo, quanto a edição de medidas emergenciais, mas que essas medidas subsistam através do aval do poder legislativo, para que produzam os efeitos devidos.

Ouverney e Fernandes (2022), em suas discussões, compreendem que o baixo índice de aprovação das Medidas Provisórias decorre das diferenças de posicionamento na condução da pandemia, da dificuldade de articulação do governo, dos assuntos de pouca adesão social e do posicionamento do Congresso mais ligado a sua própria pauta de formulação.

É interessante ainda comentar que as relações desarmônicas entre o Congresso Nacional e a Presidência da República não foram evidentes apenas no campo da produção legislativa, visto que a instauração da chamada CPI da Covid, com o fim de investigar a atuação do governo Bolsonaro na gestão da pandemia, também foi um ocorrido que evidenciou o pensamento do Poder Legislativo federal, que se encontra em sentido oposto ao modo de agir do Executivo.

O modo de atuação do Congresso reflete o seu posicionamento em relação às opiniões expedidas pelo representante do Executivo. Embora a possibilidade de um governo majoritariamente congressional seja de difícil ocorrência em um sistema multipartidário como o do Brasil, o forte protagonismo do Legislativo em um governo polarizado já se mostra suficiente para apresentar obstáculos à governabilidade do Poder Executivo (ALMEIDA, 2020).

A resistência apresentada pelo Presidente da República na construção de uma base de apoio sólida, somadas as suas opiniões constantes e polêmicas durante o período sensível de crise sanitária, foram fatores determinantes para a construção de um bloco majoritário não governamental (denominado de “centrão”) que se mostrou responsável pelo controle da agenda legislativa e, conseqüentemente, pela derrota do Governo Federal em várias de suas atribuições (ALMEIDA, 2020).

Portanto, o que se denota *a priori* é que a gestão de governo realizada durante a pandemia, sob os moldes do modelo apresentado por Sérgio Abranches, não atingiu os fins esperados, visto não só a quantidade de pessoas prejudicadas pelos efeitos adversos da pandemia (de caráter econômico e social), mas também pela perda da vida de milhões de pessoas, ante a morosidade de políticas públicas eficientes, que decorreram da falta de articulações adequadas entre os atores governamentais.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A ineficiência da gestão do Governo, durante o período de pandemia, não apresentou muitos mistérios quanto às suas causas. A existência de um Governante que não apenas se mostrou incapaz de estabelecer uma comunicação adequada com o Poder Legislativo (principalmente com aqueles que lhe faziam oposição), mas que também apresentou discursos e opiniões polêmicas quanto os meios de agir dos demais atores políticos, apenas tornou o ambiente político propício para instabilidades e óbices à atividade de gestão do Executivo.

No início deste trabalho, foram feitas discussões quanto à tripartição de poderes e distribuição das competências na CF/88 quanto ao Executivo e Legislativo, de modo a ter sido colocado em evidência o fato de que a harmonia entre os poderes é pressuposto necessário para que a atividade estatal seja efetivamente conferida ao público, e que esta efetivação se mostra benéfica para todos.

Para tanto, a necessidade de articulações entre os atores políticos se mostrava como um requisito essencial para não só a manutenção de boas relações, como também para que o desempenho do Governo se mostrasse efetivo e sem óbices.

O protagonismo exercido pelo Poder Legislativo, como pelos Estados e Municípios, apresentou-se de suma importância para que os prejuízos causados pela pandemia não apresentassem resultados mais danosos do que aqueles já noticiados pelos veículos de mídia social. Contudo, tal protagonismo (que infelizmente alocou o Executivo em um local de antagonismo) apenas evidenciou não só a falta de maturidade política do Presidente da República com o seu povo, mas também asseverou que o modelo de governo, conceituado por Abranches, de Presidencialismo de Coalizão carece de meios pertinentes de resolução de conflitos entre o Executivo-Legislativo, conforme exposto em seções anteriores.

O modo de organização governamental apresentado durante a crise sanitária, não apenas evidenciou a carência de instrumentos políticos adequados para apaziguar os conflitos ideológicos, mas deixou ressaltado que o cenário político brasileiro atual encontra-se bastante dissociado do elemento moral que deveria ser inerente a todo ser humano, principalmente para aqueles que exercem alguma atividade no setor público.

Em suma, o que se conclui com o perpassar deste trabalho é que as articulações entre o Executivo e Legislativo, durante a pandemia de Covid-19, não foram desenvolvidas da maneira esperada para o período, visto a grande polarização ideológica existente durante a referida gestão, como pela inexistência de instrumentos políticos próprios para a solução, ou

pelo menos mitigação de conflitos, entre os atores estatais.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, S. H. H. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados - Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Vol. 31, n. 1, p. 5–38, 1988.

ABRANCHES, S. H. H. **Presidencialismo de Coalizão**: Raízes e evolução do modelo político brasileiro. São Paulo: Companhia Das Letras, 2018.

ALMEIDA, Acir. Relações Executivo-Legislativo e governabilidade à luz da crise da covid-19. **Boletim de Análise Político-Institucional** (IPEA), n. 22, p. 77-84, Abr 2020.

ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de; LEITE, Glauco Salomão. Poder Legislativo e dinâmica constitucional: Um estudo à luz do princípio federativo. In: **Revista de Informação Legislativa** (RIL), Senado Federal, Brasília, a. 52, n. 207, jul./set. 2015, p. 289-303.

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do estado**. 25 Ed. São Paulo: Globo, 1998.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 18 Ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

BONAVIDES, Paulo. **História constitucional do Brasil**. 3 Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

BONAVIDES, Paulo. O Senado e a crise da Federação. In: **Revista de Informação Legislativa** (RIL), Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 50, abr/jun. Brasília: 1976. p. 83-94.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 23 mai. 2022.

BRASIL. [Constituição (1891)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891**. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 25 set. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Crise política de 1961 – A segunda experiência parlamentarista no Brasil. Brasília, DF: **Agência Câmara**; 2011. [Acesso em: 24 de out. de 2022]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/emen-da-parlamentarista>.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Governo edita mais medidas provisórias que gestões anteriores, mas menos MPs se convertem em lei. Brasília, DF: **Agência Câmara**; 2020. [Acesso em 06 de Nov. 2022]. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/709849-governo-edita-mais-medidas-provisorias-que-gest>

oes-antiores-mas-menos-mps-se-convertem-em-lei/.

BRASIL. Senado Federal. Em ano de pandemia, governo envia e 'perde' número recorde de MPs. Brasília, DF; **Agência Senado**, 2020 [Acesso em 07 de Nov. 2022]. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/12/29/em-ano-de-pandemia-governo-envia-e-perde-numero-recorde-de-mps>.

BRASIL. Senado Federal. Pelo segundo ano, pandemia domina lista de medidas provisórias aprovadas. Brasília, DF; Agência Senado, 2021 [Acesso em 08 de Nov. 2022]. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/12/30/pelo-segundo-ano-pandemia-domina-lista-de-medidas-provisorias-aprovadas>.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da Teoria Geral do Estado**. 30 Ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 33 Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

FLEURY, Sonia; OUVENEY, A. L. M. Federalismo de Confrontação: Tensões, inovações e limites da estratégia de enfrentamento à pandemia de Covid-19 no Brasil. In: **Congresso Latino-Americano de Ciência Política (ALACIP)**, 11., 2022, Santiago, Chile. Acesso em: 06 de Nov. 2022. Disponível em: <https://informe.ensp.fiocruz.br/assets/anexos/d039145006d3f62ed5d0ccdde4be17f8.PDF>.

FREITAS, Andréa. **O presidencialismo da coalizão**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2016.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4 Ed. São Paulo: Atlas, 2002.

KNECHTEL, Maria do Rosário. **Metodologia da pesquisa em educação**: uma abordagem teórico-prática dialogada. Curitiba: Intersaberes, 2014.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 25. Ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil e outros escritos**. 3 Ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

LOEWENSTEIN, Karl. **Teoría de la constitución**. 2. Ed. 1. reimp. Barcelona: Ariel, 1979.

MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. **Os Artigos Federalistas 1787-1788**. Edição Integral. Apresentação: Isaac Kramnick. Tradução: Maria Luíza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado**. 34 Ed. São Paulo: Saraiva, 2018. Atualizador Prof. Miguel Alfredo Malufe Neto.

MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira; NASCIMENTO, Carlos Valder do (Coord.). **Tratado de Direito Constitucional**. vol. 1. 2 Ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MARTUSCELLI, Danilo Enrico. A ideologia do “Presidencialismo de Coalizão”. In: **Revista Lutas Sociais**, n. 24, p. 60-69, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes; FILHO, José Emmanuel Burle. **Direito administrativo brasileiro**. 42 Ed. atual. até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015. São Paulo: Malheiros, 2016.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 16 Ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021 (Série IDP).

MONTESQUIEU. **O Espírito das Leis**. 2 Ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 33 Ed. rev. e atual. até EC nº 95 de 15 de dezembro de 2016. São Paulo: Atlas, 2017.

NOBRE, Marcos. 1988 + 30 (Opinião). In: **Revista Novos Estudos Cebrap**. 105 Ed. Vol. 35. n. 2, p. 135-149, 2016.

NOBRE, Marcos. **Imobilismo em movimento**: da abertura democrática ao governo Dilma. 1 Ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

NOVELINO, Marcelo. **Manual de Direito Constitucional**. 9. ed. rev. e atual. São Paulo: Método, 2014.

OUVERNEY, A. L. M; FERNANDES, F. M. B. Legislativo e Executivo na pandemia de Covid-19: a emergência de uma conjuntura crítica federativa? In: **Revista Saúde Debate**. Rio de Janeiro, V. 46, N. Especial 1, P. 33-47, Mar 2022. Acesso em: 06 de Nov. 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sdeb/a/KMLZC5Pg3kD6GnNX7SYGrMS/?lang=pt>.

PRODANOV, C. C., FREITAS, E. C de. **Metodologia do trabalho científico**: Métodos e Técnicas da Pesquisa e do Trabalho Acadêmico. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

SANTOS, Washington dos. **Dicionário jurídico brasileiro**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37 Ed. rev., atual. – São Paulo: Malheiros, 2014.

STRECK, Lênio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. **Ciência Política e Teoria Geral do Estado**. 8 Ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014.

STRECK, Lênio Luiz. Os dilemas da representação política: O estado constitucional entre a Democracia e o Presidencialismo de Coalizão. In: **Revista Direito, Estado e Sociedade**, n. 44, p. 83-101, 2014.

VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. **Presidencialismo de Coalizão**: exame do atual sistema de governo brasileiro. 1 Ed. São Paulo: Saraiva, 2015 (Série IDP – Linha de Pesquisa Acadêmica).