



IΦ-Sophia

Revista eletrônica de investigação filosófica, científica e tecnológica

## Democracia Brasileira: da cidadania regulada ao presidencialismo de coalizão

Por: Rafael Egídio Leal e Silva<sup>48</sup>  
rafael.silva@ifpr.edu.br

### Resumo

O presente artigo tem como objetivo investigar e questionar o conceito de cidadania no Brasil republicano. Questionamos como a ideia de cidadania foi desenvolvida a partir do conceito de trabalho durante a formatação do Estado e da democracia brasileira. Investigamos também como o presidencialismo de coalizão em vigência na administração do Estado pode influenciar na cidadania do brasileiro.

**Palavras-chave:** Cidadania; Democracia; Trabalho; Presidencialismo de coalizão; Brasil.

### Resumo

*Tiu artikolo celas enketi kaj pridubi la koncepton de civitaneco en la Respublikana Brazilo. Ni pridubi kiom la ideon de civitaneco disvolvis de la koncepto de laboro dum la formatado de la ŝtato kaj de brazila demokratio. Ni ankaŭ ekzamenis kiom la koalicio prezidantismo en forto en la ŝtato administrado povas influi la civitanecon de la brazila. **Ŝlosilvortoj:** Civitaneco; demokratio; labori; Koalicio prezidantisma; Brazilo.*

### Abstract

*This paper aims to investigate and question the concept of citizenship in the Republican Brazil. We question how the idea of citizenship was developed from the concept of work during the formatting of the state and of Brazilian democracy. We also examined how the coalition presidentialism in force in the State administration may influence the citizenship of the Brazilian.*

**Keywords:** Citizenship; Democracy; Work; Coalition presidentialism; Brazil.

---

48. É mestre em Psicologia pela Universidade Estadual de Maringá – UEM, especialista em História das Religiões pela Universidade Estadual de Maringá – UEM, especialista em Teoria Histórico-Cultural pela Universidade Estadual de Maringá – UEM, é graduado e licenciado em Ciências Sociais pela mesma universidade e graduado em Direito pela UEM. Tem cursos de aperfeiçoamento profissional em Epistemologia e Educação (UEM), em Metodologia do Ensino e Formação Docente (UEM) e em Direito pelo Centro de Estudos Jurídicos Professor Luiz Carlos de Oliveira. É servidor público federal, docente EBTT de Sociologia, lotado no Instituto Federal do Paraná – IFPR, na cidade de Umuarama/ PR. É pesquisador-efetivo do Grupo de pesquisas Filosofia, Ciência e Tecnologia – IFPR, junto a Linha de Pesquisa de Filosofia e Educação, Cognição e Linguagem.

IΦ-*Sophia*

Revista eletrônica de investigação filosófica, científica e tecnológica

O objetivo deste artigo é investigar, ainda que de modo singelo e inicial, o conceito de cidadania na democracia brasileira, através dos conceitos de cidadania regulada e presidencialismo de coalizão. Entendemos que é possível perceber uma maior movimentação política da população brasileira, a partir do início deste século, e que tem se tornado mais evidente nos últimos dois anos. Notamos que algumas camadas da sociedade brasileira passaram a atuar mais intensamente na política e em protestos de cunho políticos nos últimos anos. Desta forma, podemos perceber que o comportamento do cidadão brasileiro tem se tornado mais ativo, questionador, o que é positivo. No entanto, há uma mudança ou reorientação da cidadania brasileira?

Questionamos então a formação da democracia brasileira, através da compreensão dos conceitos de cidadania regulada e presidencialismo de coalizão. Embora este trabalho não tenha cunho histórico, pois não tratamos da história da democracia brasileira, nossa visão parte da materialidade histórica, ou seja, entendemos que a consciência é formada a partir das relações humanas, entendidas como reais e materiais. Desta forma, a cidadania presente no cérebro e nas ações dos brasileiros constitui a síntese da história política em nosso país, sem esquecer aqui a base econômica da qual a política tende a relacionar-se superestruturalmente, colocando determinações em últimas instâncias. Não tomamos portanto que origem da política é a economia, e que aquela se resume nesta. A política é um complexo de complexos que possui uma relação dialética com a economia. Justificamos este artigo ao buscarmos a compreensão de temas fundamentais para a dinâmica da sociedade e da política brasileira, contribuindo com a contemporaneidade deste debate.

No primeiro momento deste texto, apresentaremos a cidadania brasileira, a partir da herança rural e escravocrata da colonização, ou seja, como o cidadão brasileiro foi moldado por este passado. A cidadania, que na modernidade ocidental

IΦ-*Sophia*

Revista eletrônica de investigação filosófica, científica e tecnológica

passou a significar a postura do indivíduo perante o Estado como afirmação de classe e contra os estamentos privilegiados, no Brasil do século XX significou a forma que o indivíduo, especialmente o trabalhador das classes medianas e baixas se adaptou às políticas estatais. A cidadania é portanto, regulada pelo Estado, controlando a atuação política do cidadão. Na segunda parte deste texto, apresentaremos o presidencialismo de coalizão, prática política hegemônica dos fins do século XX até provavelmente o nosso momento atual, questionando o que tal prática implica para a cidadania e democracia em nosso país.

### **A escravidão e a formação do cidadão no Brasil**

Discutir a formação da cidadania brasileira é necessariamente, considerar a escravidão longa, penitente e traumática que aniquilou, durante três longos séculos, a formação de um conceito de trabalho e de um trabalhador. Neste ponto, entendemos que o papel do Estado Brasileiro foi o de mediar, politicamente, a economia do país. Se o Estado Moderno foi criado para ser o suporte político e institucional do capitalismo, aqui o Estado era comprometido com as oligarquias rurais (comprometidas com a escravidão) que não permitiam a industrialização e a urbanização do país. No entanto, mesmo depois dos anos 30 do século passado, quando houve um esforço maciço por parte de Getúlio Vargas (1882-1954) as oligarquias não deixaram de existir, fazendo assim, que os rumos do capitalismo no Brasil fossem esquadrihados e calculados pela agenda política.

A escravidão implantada pela colonização lusitana no Brasil não teve apenas o objetivo de exploração econômica, mas de apropriação de outros povos, como penitência religiosa da expansão pela fé ultramarina portuguesa. Como nos diz



IΦ-Sophia

Revista eletrônica de investigação filosófica, científica e tecnológica

Oliveira, a escravidão brasileira caracterizou-se pelas “cores fortes da violência sexual como apropriação do corpo e anulação do outro, na proibição dos cultos africanos como proibição da fala, no rigor dos castigos como proibição da reivindicação” (OLIVEIRA, 1999, p. 59). Muito mais que econômica, a escravidão moldou a cultura em nossa sociedade.

Podemos considerar o trabalho é forma de criação de relações humanas e durante a modernidade ocidental, especialmente na formação do capitalismo, onde a burguesia colocou o trabalho como um de seus fundamentos filosóficos para suas reivindicações de liberdade e propriedade (e, portanto, de sua cidadania). Na escravidão, as relações de trabalho estão totalmente transfiguradas e fortemente violentadas. Podemos até dizer que na escravidão o trabalho retorna ao seu conceito original: o *tripalium*, o chicote que açoitava os escravos da Antiguidade. O trabalho escravo não é um direito ou um dever: é uma propriedade que aniquila a humanidade do escravo transforma em divino o senhor, proprietário daquelas vidas.

É interessante notarmos que a escravidão no Brasil Colônia significou muito mais que um padrão de produção: significou a elaboração de uma verdadeira cultura na sociedade brasileira. Assim como Marx questiona, “O que é um escravo negro? Um homem da raça negra. (...) Um negro é um negro. Somente sob certas condições ele se torna um escravo” (MARX, [s.n]). Quais condições falamos aqui? A exploração colonial, forçando os primórdios do capitalismo ocidental. Ainda conforme Marx:

Os diferentes meios propulsores da acumulação primitiva se repartem numa ordem mais ou menos cronológica por diferentes países, principalmente Espanha, Portugal, Holanda, França e Inglaterra. (...). Esses métodos se baseiam em parte na violência mais brutal, como é o caso do sistema colonial. Mas todos eles utilizavam o poder do Estado, a força concentrada e organizada da sociedade para



IΦ-*Sophia*

Revista eletrônica de investigação filosófica, científica e tecnológica

ativar artificialmente o processo de transformação do modo feudal de produção no modo capitalista, abreviando assim as etapas de transição. A força é o parteiro de toda sociedade velha que traz uma nova em suas entranhas. Ela mesma é uma potência econômica. (MARX, 1998, p. 864).

Dissemos acima que o trabalho burguês gerou uma cultura diferenciada nos países que não se utilizaram da escravidão, devemos considerar que durante a modernidade as sociedades que experimentaram a pujança da transformação social do feudo para o mercado urbano, foram também violentamente conduzidas pela necessidade de gerar o capital primitivo. No caso da sociedade lusitana, as condições que mais lhe facilitavam era a exploração de vasto e promissor território, usando do negro africano, em cujas mentes a escravatura era uma construção social plenamente formada, diferente do indígena, que desconhecia a exploração humana pela via do trabalho.

A vida do engenho foi transposta para a sociedade urbana, ao contrário de países como França e Inglaterra, que, na formação de sua sociedade moderna, industrial e capitalista, os mundos urbanos e rurais encontravam-se em oposição. No Brasil, a cidade passou a reproduzir o campo, inclusive com a concepção que o trabalho era um castigo destinado povos não cristianizados da África. A partir das teses de Sérgio Buarque de Holanda, Sallum Jr. comenta:

(...) na ausência de uma burguesia urbana independente, as principais ocupações citadinas acabam sendo preenchidas por donos de engenhos, lavradores, ou seus descendentes, os quais acabaram por transportar para as cidades a mentalidade, os preconceitos e, na medida do possível, o estilo de vida originário dos domínios rurais. A mentalidade de casa-grande teria invadido, assim, as cidades e conquistado todas as profissões, sem excluir as mais humildes. (SALLUM JR., 2004, p. 246)

IΦ-*Sophia*

Revista eletrônica de investigação filosófica, científica e tecnológica

Esta herança rural teria gerado, segundo Sérgio Buarque de Holanda, em seu clássico *Raízes do Brasil*, o “homem cordial”, que, significa não a cordialidade do trato, mas o agir de forma sentimental, como se estivesse no âmbito da família, a “organização de defesa ante a sociedade” (HOLANDA, 1995, p. 147) que o para o brasileiro, “a vida em sociedade é, de certo modo, uma verdadeira libertação do pavor que ele sente em viver consigo mesmo” (ibidem). Assim, o homem cordial, o indivíduo brasileiro, para viver em sociedade, no espaço público, precisa transformá-lo em espaço privado, como se fosse extensão de sua casa ou de sua família. Ao criar os laços emotivos, abandona a racionalidade e os direitos. Tal formação foi fundamental na constituição da cidadania no Brasil.

A cidadania inglesa, na conhecida análise de E. P. Thompson, foi construída em cima de profundo sentimento de liberdade; a francesa assentou nos princípios da liberdade, da igualdade, da fraternidade; a norte-americana emergiu das comunidades livres da Nova Inglaterra. A brasileira foi implantada a porrete. O cidadão brasileiro é o indivíduo que (...) tem o gênio quebrado a paulada, é o indivíduo dobrado, amansado, moldado, enquadrado, ajustado a seu lugar. O bom cidadão que se sente livre e igual, é o que se encaixa na hierarquia que lhe é prescrita. (CARVALHO, 2005, p. 307).

A cidadania no Brasil teve um caminho completamente diferente do que em outros países. Onde podemos, assim, localizar essa diferença histórica? Com certeza, os séculos de escravidão explicam muito, pois a categoria trabalho, fundamental para a formação do cidadão livre e igual da modernidade, foi completamente enviesada em nossas terras, com a utilização massiva e cultural da escravidão. O trabalho colonial é uma praga religiosa, destinado aos que desgraçadamente possuem determinadas características físicas e sociais. Muito diferente das bênçãos que a burguesia protestante colhia em sua ética.

IΦ-*Sophia*

Revista eletrônica de investigação filosófica, científica e tecnológica

O fim da escravidão em nossas terras gerou esse impasse: como transformar essa visão de trabalho? A imigração foi uma forma, mas mesmo o imigrante que aqui chegara, que conceito de trabalho encontrou?

Produzir, portanto, identidade social e política para o trabalhador era um esforço muito grande. Em primeiro lugar, porque tratava-se de afirmar a dignidade do próprio ato de trabalhar e da figura do trabalhador em distinção à figura do escravo. Não se possuía no Brasil um passado de tradições que se pudesse recorrer ou que esse pudesse acionar em auxílio à construção deste perfil de trabalhador. Tratava-se, ao contrário, de superar o passado escravista, em nome do futuro de um novo trabalhador. Só que este sujeito sem passado, também não possuía contornos nítidos no presente. Como em outras experiências históricas, os trabalhadores do Brasil de fins do século XIX não são um todo homogêneo. Eles se diferenciam em cor, sexo, nacionalidade (a imigração cresce até os anos 20), e se autodefinem como artistas, operários, artesãos-assalariados, funcionários, etc. (GOMES, 1991, 72).

Foi com a Revolução de 1930 que houve uma mudança acerca do desenvolvimento econômico do Brasil. Assim, o rompimento com o passado oligárquico e rural foi levado à frente pelos novos governantes, com a bandeira do desenvolvimento capitalista, industrial e urbano, levado à frente pelo Estado fortalecido e centralizador. Se a era varguista pode ser considerada a era do trabalhismo, quem é então esse trabalhador dos anos 30? Como se formou sua identidade? Se o “trabalhador” não foi formado historicamente, como se deu esse processo? O novo governo, centralizador (a ponto de ter sua face autoritária, de 1937 a 1945), buscou, pela via das leis e da cidadania a formação da consciência do trabalho. Vejamos nesta citação de Santos:



IΦ-Sophia

Revista eletrônica de investigação filosófica, científica e tecnológica

Sugiro que o conceito-chave que permite entender a política econômico-social pós-30, assim como fazer a passagem da esfera da acumulação para a esfera da equidade é o conceito de cidadania, implícito na prática política do governo revolucionário, e que tal conceito poderia ser descrito como de cidadania regulada. Por cidadania regulada entendo o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal. Em outras palavras, são cidadão todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas em lei. A extensão da cidadania se faz, pois, via regulamentação de novas profissões e/ou ocupações, em primeiro lugar, e mediante a ampliação do escopo dos direitos associados a estas profissões, antes que por expansão dos valores inerentes ao conceito de membro da comunidade. A cidadania está embutida na profissão e os direitos do cidadão restringem-se aos direitos do lugar que ocupa no processo produtivo, tal como reconhecido em lei. (SANTOS, 1987, 68).

Podemos assim perceber que a luta pela formalidade e mesmo pela legitimidade passam a ser buscada sempre no campo jurídico: há a necessidade da lei, da sentença, e não do acordo ou do contrato. A cidadania tem o caminho “de cima para baixo” reforçado. O trabalhador funde-se com o cidadão, ou seja, seus direitos só podem ser peticionados se fizer parte da parcela com lugar jurídico na sociedade, ou seja, se houver uma lei que reconheça e defina sua profissão. Se assim o trabalhador ganhava uma identidade (esquecido o passado de escravo) temos aqui novamente a confusão da economia com a política, e com o jurídico. Claro que para as classes dominantes (oligárquicas inclusive) esta situação foi bastante favorável. Mesmo no ambiente urbano ficava possível distinguir rapidamente o legítimo do não-regulado, e destes, do marginal. Institui-se o símbolo da cidadania regulada:

Paralelamente, instituíam-se, em 1932, a carteira de trabalho, que era a evidência jurídica fundamental para o gozo de todos os direitos



IΦ-Sophia

Revista eletrônica de investigação filosófica, científica e tecnológica

trabalhistas, e nela fixava-se a profissão do trabalhador. Ao mesmo tempo, produzia-se abundante legislação regulando categoria após categoria econômica, na área urbana, evidentemente, sem o que seria impossível a implementação das leis. (...).

A regulamentação das profissões, a carteira profissional e o sindicato público definem, assim, os três parâmetros no interior dos quais passa a definir-se a cidadania. Os direitos dos cidadãos são decorrência dos direitos das profissões e as profissões são existências via regulamentação estatal. O instrumento jurídico comprovante do contrato entre o estado e a cidadania regulada é a carteira profissional que se torna, em realidade, mais do que uma evidência trabalhista, uma certidão de nascimento cívico. (SANTOS, 1987, 69).

Podemos notar que a grande diferença da organização do trabalho no Brasil é que ela é feita obrigatoriamente discutindo o papel do Estado. A carteira de trabalho não é um símbolo da identidade do trabalhador, mas o atestado de cidadania do sujeito. Mais ainda, seu atestado de normalidade, no sentido das normas jurídicas que o regem e protegem. Tanto o taylorismo, fordismo e toyotismo ocorreram dentro das fábricas, e em muito pouco podemos observar seus idealizadores falando de política ou de normas jurídicas. No entanto, seus objetivos eram bem claros: transformar – selecionando – trabalhadores adaptados à nova realidade do mercado. O regime trabalhista instaurado por Vargas tinha a mesma finalidade seletiva, mas era uma seleção que abrangia a esfera política da sociedade. Os sindicatos eram a mediação entre o trabalho e a política, entre o Estado e a economia. Outras formas de organização dos trabalhadores foram suprimidas:

É notável e reconhecido na literatura que tanto as sociedades de ajuda mútua organizadas pelo operariado quanto os próprios sindicatos, anarquistas, anarco-sindicalistas, socialistas e posteriormente comunistas, foram anulados e transformados pela ditadura de Vargas nos Institutos de Previdência e nos sindicatos tutelados” (OLIVEIRA, 1999, p. 61.)



IΦ-Sophia

Revista eletrônica de investigação filosófica, científica e tecnológica

O Estado centralizava tudo o que se referia ao trabalho. A identidade do trabalhador brasileiro é, em sua origem, uma identidade estatizada, definida milimetricamente por séculos de tradição jurídica que permitiu que a Justiça do Trabalho fosse tão bem definida, pairando como instância aparentemente isenta nos conflitos desta natureza. O sistema previdenciário atrela definitivamente o trabalhador à burocracia estatal e o deixa, em todas às fases de sua vida funcional e de aposentado, atrelado ao Estado. No entanto, para ter acesso ao sistema previdenciário, era necessário que o sujeito fosse um cidadão, devidamente regulado:

O sistema previdenciário estatal permitiu, assim, a consolidação dos laços que amarravam a um mesmo destino a oligarquia política que controlava as instituições do Ministério do Trabalho e a oligarquia sindical que controlava os organismos operários. Na base de tudo encontrava-se a prática da cidadania regulada, sem a qual todo o sistema de controle sindical e de distribuição de benefícios previdenciários compensatórios perderia eficácia. (SANTOS, 1987, 71).

O que é interessante notarmos é que este Estado, gestado nos anos 30, serviu de base para os próximos governos que lhe sucedeu, até fins dos anos 80. Muito embora tenha sido questionado, modificado, o Estado brasileiro desta parte do século XX foi alavancado pelo pacto desenvolvimentista, ou seja, o Estado como norteador e patrocinador do desenvolvimento do capitalismo. O capitalismo, desta forma, foi implantado de forma segura, gradual, lenta, sob a batuta da política que via nos acordos entre os setores burgueses e oligárquicos nacionais a melhor forma de conduzir a economia do país:

Mesmo industrializante, o Estado Desenvolvimentista brasileiro nunca foi representante político de uma burguesia conquistadora, com vocação para moldar a totalidade da vida social aos padrões do capitalismo industrial e da sociedade de classes desenvolvida. Pelo



IΦ-Sophia

Revista eletrônica de investigação filosófica, científica e tecnológica

contrário, nascido em 1930 de uma peculiar acomodação entre oligarquias agromercantis e setores urbanos emergentes, o Estado foi ajustando-se ao crescente domínio da burguesia industrial mas esta nunca rompeu politicamente com as frações “atrasadas” da burguesia, fossem rurais fossem urbanas, apenas deslocou-as para posições subalternas.” (SALLUM JR., 1996, p. 46).

O Estado Desenvolvimentista era a forma que as elites tinham para acomodarem-se no poder, e manter assim as rédeas da economia. O que fizeram os governos até os anos 80 foi manter o pacto, ainda que de forma exacerbadamente cruel, como em 1964:

O golpe de Estado de 1964 e toda sua duração não foram senão o esforço desesperado de anular a construção política que as classes dominadas haviam realizado no Brasil, pelo menos desde os anos trinta. Tortura, morte, exílio, cassação de direitos, tudo era como uma sinistra repetição da apropriação dos corpos e do seu silenciamento, do seu vilipendiamiento, da saga gilbertiana. Sindicatos mais que tutelados passaram a administrações diretamente nomeadas pelo Ministério do Trabalho, além, é claro, da regulação administrativa dos conflitos e da fixação, igualmente por via administrativa, dos salários, seus pisos, e, por conseqüência, seus tetos, e a própria formação do mercado de força de trabalho. (OLIVEIRA, 1999, p. 64.)

Percebemos então que o trabalhador brasileiro foi forçosamente forjado através da cidadania regulada. Aliás, a cidadania em si foi totalmente regulada em sua configuração no século XX. Esta citação de Francisco de Oliveira faz um interessante paralelo com o Brasil Colonial e escravocrata e a ditadura militar, comprometida com aquilo que justamente nasceu da negação do passado colonial brasileiro. A escravidão e o processo colonização no Brasil deixaram raízes profundas na configuração de nossa sociedade, o que se reflete na visão de trabalhador e do cidadão.



IΦ-Sophia

Revista eletrônica de investigação filosófica, científica e tecnológica

### **O presidencialismo de Coalizão: novas marcas na cidadania brasileira?**

Se a cidadania brasileira tem como marca as cores fortes do passado escravagista, passamos agora a olhar para o outro lado, a estrutura e a dinâmica do poder. Neste tópico trataremos essencialmente das relações entre a chefia de Estado e de Governo (o poder Executivo) e o parlamento brasileiro. Não questionaremos a fundo a relação do poder Judiciário, uma vez que escapa aos nossos objetivos. No entanto, é importante mencionar que o Judiciário é fundamental na constituição da cidadania e formação da democracia brasileira. Por ser uma função de Estado que necessita ser provocado para exercer a jurisdição (dizer o direito), a análise política muitas vezes não abrange tal poder. Como expomos acima, a cidadania regulada passa por questões burocráticas e jurídicas, então é relevante asseverar que em nossa democracia há um projeto de poder que perpassa pelos três poderes da República, todos comprometidos com uma determinada “ordem” social.

A estrutura do poder no Brasil não é mera formalidade, mas sim uma construção histórica e social. O sistema presidencialista, parlamentar e jurídico brasileiro não é mera cópia de outros países, mas resulta da necessidade de administração e até mesmo da aceitação popular da forma da manifestação do poder: “o presidencialismo, o federalismo, o bicameralismo, o multipartidarismo e a representação proporcional. Seria ingênuo imaginar que este arranjo político-institucional se tenha firmado arbitrariamente ou fortuitamente” (ABRANCHES, 1988, p. 10). Podemos aqui lembrar do plebiscito de 1993 que decidiu pela forma republicana de governo (competindo com a Monarquia) e com o sistema presidencialista (que competia com o parlamentarismo). Podemos dizer até que nosso sistema político resulta de decisões em certa medida, democráticas, considerando até mesmo

IΦ-*Sophia*

Revista eletrônica de investigação filosófica, científica e tecnológica

que este plebiscito aconteceu logo após uma grave crise republicana e presidencialista, com o impedimento do então Presidente da República Fernando Collor de Mello, em 1992.

O presidencialismo, em geral, pode ser caracterizado pela separação de Poderes (ou funções do Poder) em Legislativo, Executivo e Judiciário, havendo relativa independência e harmonia institucional entre eles. O chefe do poder Executivo é ocupado pelo Presidente da República, que acumula as funções de Chefe de Governo e Chefe de Estado (representação internacional). O Presidente é um cargo eletivo, direta ou indiretamente, e, na função de Chefe de Governo, cabe a ele escolher os Ministérios, compondo a equipe que irá executar projetos, políticas públicas e estabelecer a agenda de governança. No caso do parlamentarismo, há uma separação entre a Chefia de Estado (cabendo ao Presidente, ou a um monarca) e Chefia de Governo (ocupado por um Primeiro-ministro). O Primeiro-ministro pode ser tanto um parlamentar, ou uma indicação do Chefe de Estado, mas deve ser aprovado, juntamente com seu gabinete, pelo parlamento. A equipe ministerial governa como um todo, em conjunto (em caso de crises políticas, o ministério é comprometido, e não este ou aquele ministro). Não há, portanto, separação nítida entre Poder Executivo e Legislativo (como no caso presidencial), e o parlamento deve confiar na equipe ministerial. Isto não impede a existência de oposição, mas a maioria do Parlamento deve apoiar o governo. Há a possibilidade de um quarto poder: o moderador, onde o Chefe de Estado pode dissolver o parlamento e demandar novas eleições, ou dissolver o ministério, em caso de crises políticas.

Tal distinção é importante pois permite entender o funcionamento do presidencialismo brasileiro. Como uma sociedade complexa, em um território extenso,

IΦ-*Sophia*

Revista eletrônica de investigação filosófica, científica e tecnológica

mantém um governo que integre tantos interesses sociais distintos, com projetos políticos de grande alcance e com forte aprovação popular, principalmente na forma e estrutura de poder? Como o presidencialismo brasileiro, que confere pouco poder aos Estados (ao contrário dos Estados Unidos) e até mesmo pouco poder parlamentar se sustenta com um forte presidencialismo? Em um artigo de 1988, durante a Constituinte de 1987-1988, o cientista político Sérgio Henrique Hudson Abranches publicou um artigo que se tornou clássico desta disciplina e cunhou a expressão “presidencialismo de coalizão”. A tese de Abranches é que frente a complexidade cada vez maior da sociedade brasileira, não apenas cultural, mas política e econômica também, geraria também um Congresso (Câmara dos deputados e Senado) com grande complexidade, o que poderia gerar um Presidente da República fraco, com pouca força perante um parlamento já constituído e com uma dinâmica diferente do projeto político presidencial.

Em síntese, a situação brasileira contemporânea, à luz de seu desenvolvimento histórico, indica as seguintes tendências: (a) alto grau de heterogeneidade estrutural, quer na economia, quer na sociedade, além de fortes disparidades regionais; (b) alta propensão ao conflito de interesses, cortando a estrutura de classes, horizontal e verticalmente, associada a diferentes manifestações de clivagens inter e intra-regionais; (c) fracionamento partidário parlamentar, entre médio e mediano, e alta propensão à formação de governos baseados em grandes coalizões, muito provavelmente com índices relativamente elevados de fragmentação governamental; (d) forte tradição presidencialista e proporcional. A primeira indicando, talvez, a inviabilidade de consolidação de um regime parlamentarista puro. A segunda, apontando para a natural necessidade de admitir à representação os diversos



IΦ-Sophia

Revista eletrônica de investigação filosófica, científica e tecnológica

segmentos da sociedade plural brasileira; (e) insuficiência e inadequação do quadro institucional do Estado para resolução de conflitos e inexistência de mecanismos institucionais para a manutenção do "equilíbrio constitucional". (ABRANCHES, 1988, p. 31-32)

Para este autor, o sistema político presidencial brasileiro foi construído a partir da promulgação da Constituição de 1946, quando “os poderes legislativos do presidente da República foram imensamente ampliados” (LIMONGI & FIGUEIREDO, 1998, p. 82), e possui especificidade ao ser comparado com outros sistemas políticos: “o Brasil é o único país que, além de combinar a proporcionalidade, o multipartidarismo e o ‘presidencialismo imperial’, organiza o Executivo com base em grandes coalizões.” (ABRANCHES, 1988, p. 21). Mesmo tendo a formação da cidadania brasileira formatada pela via da regulação, como já exposto, percebemos que há uma forte contradição entre os interesses locais, especialmente capitaneados pelas oligarquias especialmente familiares, considerando que o nepotismo é um fenômeno político fundamental para esta configuração brasileira (ver OLIVEIRA, 2015) e os interesses macroestatais. A resolução desta contradição passa, no entanto, pelas mesmas práticas: a imensa força atribuída aos mandatários (ou mandantes) do poder Executivo, e a aliança entre os grupos (famílias, partidos, grupos de interesse, etc.) que ao invés de disputar o poder, passa a gravitar os cargos e comissões da burocracia e a eternizarem-se, reproduzindo-se silenciosamente nos meandros da estrutura estatal.

Segundo Abranches a política de coalizões é realizada nos seguintes momentos: Primeiramente, a aliança já deve ser costurada no período eleitoral, em torno de diretivas mínimas dos programas de governo. As propostas não podem ser específicas, por dificultar no futuro a manutenção da aliança. No segundo momento,

IΦ-*Sophia*

Revista eletrônica de investigação filosófica, científica e tecnológica

na constituição do governo, onde o programa mínimo de governo ainda genérico, deve nortear a escolha dos cargos. O terceiro momento é “a transformação da aliança em coalizão efetivamente governante, quando emerge, com toda força, o problema da formulação da agenda real de políticas, positiva e substantiva, e das condições de sua implementação” (ABRANCHES, 1988, p. 27-28).

O Presidente deve aliar os votos que recebeu diretamente na eleição, com os apoios políticos no Congresso. Interessante notarmos que após a publicação deste artigo, e da promulgação da Constituição de 1988, a única eleição presidencial que aconteceu sem a eleição do parlamento concomitantemente foi a eleição de 1989, que terminou com Fernando Collor de Mello eleito Presidente em 17 de dezembro, após segundo turno. Collor fazia, na ocasião, parte do PRN, Partido da Reconstrução Nacional. A falta de coalizão com o Congresso que não pôde ser costurada durante a eleição é considerado um dos fatores que levaram o governo Collor ao fim trágico em 1992, com o impeachment deste Presidente. Além da previsão de datas coincidentes para a eleição presidencial e do Congresso Nacional, nosso sistema atual também passou a ver com bons olhos a construção de maioria no Congresso, garantindo assim a aprovação dos projetos governamentais (e a garantia de proteção política em caso de denúncias e contrariedades da oposição).

Mesmo nos momentos de crise política não tão agudas como o caso do presidente Collor, podemos perceber a política de coalizões, sendo, por exemplo, a prática comum de reformas ministeriais contemplando partidos que garantam o retorno à estabilidade:

No caso do presidencialismo de coalizão, é o próprio presidente quem deverá demitir o ministério e buscar a recuperação de sua base de apoio, em um momento em que enfrenta uma oposição mais forte



IΦ-Sophia

Revista eletrônica de investigação filosófica, científica e tecnológica

e que sua autoridade está enfraquecida. Será tanto pior a situação do presidente se estiver rompido com seu partido, pois aí estará enfrentando não apenas a oposição da maioria, mas a desconfiança de seus aliados naturais. (ABRANCHES, 1988, p. 31).

É importante asseverar que a prática da coalizão é comum do Parlamentarismo, onde os partidos já fazem as uniões necessárias para dar sustentação ao Primeiro-Ministro. No caso brasileiro, o Presidente, tendo que negociar com um sistema multipartidário dificilmente conseguiria alcançar, seja no plano ideológico, seja no plano do interesse, a harmonia necessária, se não fosse um sistema de coalização.

Essa maioria é conquistada por meio da distribuição de cargos públicos aos partidos que compõem a coalizão (especialmente da formação do gabinete de ministros), da liberação de emendas parlamentares ao orçamento da União, da centralização da atividade legislativa do Poder Executivo mediante a utilização de medidas provisórias, o que tem o condão de entregar o poder de agenda ao Presidente da República, tudo isso reforçado pelo controle que a coalizão governamental exerce sobre os trabalhos legislativos, centralizados na atuação dos líderes partidários (MENDES & BRANCO, 2015, p. 936)

A coalizão refere-se aos acordos partidários, distribuição de cargos, alianças políticas, negociações com lideranças com a finalidade do Presidente garantir a maioria no Congresso, mantendo a governabilidade. Mas com tantos acordos, como se mantém a necessária governabilidade? “Sendo assim, dever-se-ia esperar um sistema com fortes tendências à inoperância, quando não à paralisia; um sistema político em que um presidente impotente e fraco se contraporaria a um Legislativo povoado por uma miríade de partidos carentes de disciplina.” (LIMONGI & FIGUEIREDO, 1998, p. 82).

IΦ-*Sophia*

Revista eletrônica de investigação filosófica, científica e tecnológica

Aqui entramos na expressão “presidencialismo imperial”. A Constituição de 1988 confere uma imensa força legislativa ao Presidente da República, o que nos leva a questionar a tal “tripartição de poderes”. Uma leitura da Seção VIII – Do Processo Legislativo, arts. 59 a 75, podemos perceber que além de espécies legislativas próprias do Presidente da República, como as Medidas Provisórias (art. 62), Leis Delegadas e Resoluções. O chefe do Executivo tem poder de iniciar o processo legislativo em emendas a Constituição (art. 60, II), Leis Ordinárias e Leis Complementares (art. 61), tendo inclusive iniciativa privativa em alguns casos (art. 61, parágrafo primeiro). Além disso, de acordo com o art. 64, parágrafo primeiro, o Presidente pode interferir nos trabalhos legislativos, podendo solicitar urgência nos projetos de sua iniciativa.

O Executivo domina o processo legislativo porque tem poder de agenda e esta agenda é processada e votada por um Poder Legislativo organizado de forma altamente centralizada em torno de regras que distribuem direitos parlamentares de acordo com princípios partidários. No interior deste quadro institucional, o presidente conta com os meios para induzir os parlamentares à cooperação. (LIMONGI & FIGUEIREDO, 1998, p. 85).

E assim é conquistada a disciplina parlamentar e partidária. O parlamentar deve agir disciplinadamente para garantir os recursos para sua localidade – o que lhe renderá retorno eleitoral futuro. Desta forma, a alternativa a muitos parlamentares, representantes dos poderes locais, é discretamente aderir aos projetos e iniciativa do poder Executivo. Podemos observar também que uma série de projetos “polêmicos” de tempos em tempos surgem na ordem legislativa e parecem não chegar a lugar algum, como família, aborto, desarmamento, etc. Nos últimos tempos, notamos que muitas dessas propostas polêmicas têm origem em parlamentares de fundamento

IΦ-*Sophia*

Revista eletrônica de investigação filosófica, científica e tecnológica

religioso, gerando reações – mais ou menos republicanas – em outros parlamentares e partidos. A prática legislativa parece acontecer em torno de tais debates, mas parece inexistir discussões em torno dos projetos do poder Executivo, especialmente quando envolvem orçamento, diretrizes e pessoal da administração pública, e outros temas de relevância.

Assim sendo, fica a questão: e onde fica o espaço da cidadania, para além do que já lhe foi determinado? A cidadania brasileira continua regulada. O Presidente passa ter imensa força em nosso sistema, pois com a coalizão, é ele que tem o poder de agenda, que é determinar o que e quando será votado. Podemos observar o quanto os deputados federais (e por extensão os estaduais e vereadores) são fracos no Brasil. É o Poder Executivo que se elege com um Programa de Governo, o que não acontece com o parlamentar, que estabelece programas “genéricos”, que possam facilmente ser cooptados pela coalizão. E justamente por isto, o eleitor continua ainda mais distante dos projetos de governo, e o poder parece realmente não emanar do povo, mas se encastelar em Brasília.

### Referências

ABRANCHES S. “Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro”. Dados **Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, vol. 31, n. 01, 1988, p. 05-34. Disponível em <https://politica3unifesp.files.wordpress.com/2013/01/74783229-presidencialismo-de-coalizao-sergio-abranches.pdf> . Acesso em 25/09/2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, promulgada em 5 de outubro de 1988**. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para assuntos jurídicos: Brasília/DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm). Acesso em 25/09/2015

CARVALHO, J. **Pontos e bordados: escritos de história e política**. Belo Horizonte: UFMG, 1998.

IΦ-*Sophia*

Revista eletrônica de investigação filosófica, científica e tecnológica

- GOMES, A. de C. “República, trabalho e cidadania” *In* BOSCHI, R. R. (Org.). **Corporativismo e desigualdade: a construção do espaço público no Brasil**. Rio de Janeiro: Rio Fundo Ed.; IUPERJ, 1991.
- HOLANDA, S. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- LIMONGI, F. & FIGUEIREDO, A. “Bases institucionais do presidencialismo de coalizão” *In* **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**. São Paulo: CEDEC, v. 44, p. 81-106, 1998. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n44/a05n44.pdf> . Acesso em 25/09/2015.
- MARX, K. **O capital: crítica da economia política: o processo de produção do capital**. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 1998. Livro I, Vol. II.
- MARX, K. **The Nature and Growth of Capital**. [s.n.]. Disponível em <<http://www.marxists.org/archive/marx/works/1847/wage-labour/ch05.htm>>. Acesso em 25/09/2015
- MENDES, G. & BRANCO, P. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2015.
- OLIVEIRA, F. “Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal” *In* OLIVEIRA, F. & PAOLI, M. C. (orgs.). **Os sentidos da democracia: políticas de dissenso e hegemonia global**. Petrópolis – RJ: Editora Vozes; Brasília: NEDIC, 1999.
- SALLUM JR., B. **Labirintos: dos generais à Nova República**. São Paulo: Hucitec, 1996.
- SALLUM JR., B. “Raízes do Brasil” *In* MOTA, L. **Introdução ao Brasil: um banquete no Trópico**. São Paulo: Senac, 2004.
- SANTOS, W. G. **Cidadania e Justiça: A Política Social na Ordem Brasileira** . Rio de Janeiro: Editora Campus, 1987.