

ARQUIVO JURÍDICO

REVISTA JURÍDICA ELETRÔNICA DA UFPI



ISSN
2317-918X

V. 10, N. 2
JUL/DEZ2023

QUALIS
B2

PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO

A INFLUÊNCIA DAS PATOLOGIAS CLIENTELISTAS NO DESENVOLVIMENTO DAS PRÁTICAS POLÍTICAS ATUAIS E O AFASTAMENTO DOS CIDADÃOS DESSE CENÁRIO

Rogério Gesta Leal

Doutor em Direito pela Universidade de Santa Catarina (USFC). Pós-doutorado em Direito pela Universidade de Coruña, Espanha. Professor da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC).

Vanessa Thomas Becker

Mestranda em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). Pós-graduanda em Direito e Prática Previdenciária pela Fundação Escola Superior do Ministério Público (FMP) e em Direito Notarial e Registral pela Faculdade Dom Alberto. Graduada em Direito pela Universidade de Cruz Alta (UNICRUZ). Assessora no Ministério Público Federal - PRM Cruz Alta/RS.

Resumo: O presente trabalho aborda a temática sobre a democracia desenvolvida no Brasil, que culmina em uma política de coalizão entre os poderes estatais. Nesse contexto, questiona-se como a cidadania ativa pode limitar o presidencialismo de coalizão. O escopo foi analisar como a internalização da democracia pode influenciar na prática da cidadania ativa, a fim de contrapor-se aos prejuízos causados pela política de coalizão, quando reprodutora de práticas clientelistas. Utilizou-se, para o desenvolvimento, o método de abordagem hipotético-dedutivo e o método de procedimento analítico, a partir da técnica de pesquisa bibliográfica.

Palavras-chave: Cidadania; Clientelismo; Democracia; Presidencialismo de Coalizão.

Submetido em 12 de setembro de 2022. Aprovado em maio de 2023.

1 INTRODUÇÃO

A democracia brasileira está em crise, uma vez que o país está imerso em escândalos de corrupção e em atuações políticas que confrontam o texto constitucional, o que culmina na desaprovação popular quanto à gestão dos governantes. Frente a esse cenário, faz-se necessário identificar as práticas que contribuem para essa tribulação no cenário político brasileiro, especialmente a partir da análise da política brasileira à luz do presidencialismo de coalizão.

Nesse sentido, a partir de uma análise sobre os contornos formativos da democracia, busca-se entender como as relações entre cidadãos e os Poderes Estatais se desenvolvem e a implicação que promovem diante do contexto democrático do país. O questionamento que orienta a pesquisa relaciona-se com a possibilidade da cidadania ativa servir como um limitador à prática do presidencialismo de coalizão. Nesse escopo, busca-se analisar como a internalização da democracia pode influenciar na prática da cidadania ativa, a fim de que seu exercício contraponha-se aos prejuízos causados pela política de coalizão, quando exercida de forma a perpetuar práticas clientelistas.

Para desenvolver essa pesquisa, no capítulo inicial, promove-se uma análise sobre o contexto de formação democrática no Brasil. No segundo capítulo, volta-se a análise para o desenvolvimento das relações entre os Poderes da República, especialmente no tocante à prática do presidencialismo de coalizão. Por fim, no último capítulo, promove-se uma análise quanto à internalização da democracia, a fim de estimular a prática da cidadania ativa, e seus reflexos limitadores das condutas do presidencialismo de coalizão que auxiliam na disfunção da democracia no país.

O presente trabalho caracteriza-se como uma pesquisa qualitativa bibliográfica, baseada em livros, artigos científicos e doutrinas, a fim de obter uma possível resposta para a problemática apresentada. A abordagem do tema é feita pelo método hipotético-dedutivo. A pesquisa, por sua vez, se efetua pelo método de procedimento analítico. O estudo está vinculado à linha de pesquisa de Constitucionalismo Contemporâneo do Mestrado em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC).

2 CONTORNOS FORMATIVOS DA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL BRASILEIRA

A democracia constitucional brasileira, como é conhecida atualmente, surgiu após um longo período autoritário. Nesse contexto, a percepção da população brasileira quanto a um

Estado que pressupõe a participação popular como ferramenta essencial para o seu adequado funcionamento demonstra-se, por vezes, distorcida ou insuficiente. Aliado a isso, tem-se que os governos que precederam o período ditatorial brasileiro tampouco estimularam a vivência democrática entre os cidadãos. Dessa forma, o advento da Constituição Federal de 1988 introduziu ao contexto brasileiro uma forma de atuação e percepção completamente nova sobre cidadania, sobre Estado e sobre a atuação do cidadão perante a Administração Pública.

Diniz (1982), em um contexto de bipartidarismo que permeou a Ditadura Militar, discorreu sobre o fenômeno de atuação da máquina política, que desenvolveu suas relações com eleitores e potenciais apoiadores pautadas no clientelismo. Nas palavras da autora, as relações se perpetuavam a partir de “incentivos e recompensas materiais na estruturação e funcionamento das máquinas políticas”. Essa prática que envolvia diversas condutas que objetivavam vantagens particulares por meio da utilização de recursos ou influência pública incluía, sobretudo, na concessão de vantagens financeiras imediatas:

o acesso a empregos e cargos na administração pública pela manipulação da influência política dos dirigentes e quadros partidários, a obtenção de privilégios de diferentes tipos, desde contratos de fornecimento de bens e serviços para órgãos governamentais, até a maximização das oportunidades de realização de negócios particulares através da utilização de contatos políticos e tráfico de influência, ou ainda a concessão de licenças para diversas finalidades, isenções fiscais e outros tipos de benefícios e vantagens, freqüentemente irregulares ou ilegais (DINIZ, 1982, p. 27).

De outro lado, a máquina política não seria capaz de abarcar todos os seus apoiadores na estruturação da Administração Pública. Quanto aos apoiadores menos influentes, agraciava-os com serviços assistenciais e de caráter de auxílio pessoal, por meio de “uma bolsa de estudos ou a obtenção de uma vaga em num hospital para a internação de um doente” (DINIZ, 1982, p 28). De igual forma, no caminho para a retomada democrática, essas práticas fisiológicas também ocorriam entre os próprios políticos, uma vez que havia uma relação associativa entre o Presidente da República e o desenvolvimento de sua governança com o apoio do Poder Legislativo. Todavia, esse apoio dependia do “acesso a recursos e cargos governamentais”, gerando assim, “poderosos incentivos ao toma-lá-dá-cá, ao clientelismo e à patronagem” (ABRANCHES, 2018, p. 79).

Tal prática, de desenvolvimento dessa política de promoção de apoio em razão de concessão de benefícios durante a retomada democrática, ao final do período ditatorial, foi identificada, inclusive, na atuação da Assembleia Constituinte que desenvolveu a Constituição Federal de 1988, consoante descreveu Ames (2003, p. 339):

A descoberta mais notável, sem dúvida alguma, foi a importância do fisiologismo nas posições relativas ao interesse público. Na Assembleia Constituinte, os deputados podiam ser comprados, ou pelo menos alugados, e os que tinham sido beneficiados com verbas públicas para suas regiões votaram a favor do Executivo, contra o Congresso, contra medidas trabalhistas e relutaram em apoiar a democracia popular. A importância dos benefícios diretos para os deputados mostra com eloquência a fragilidade dos vínculos entre eleitores e seus representantes nas questões de interesse nacional.

Nesse contexto, infere-se que a finalidade política de um governo relaciona-se mais com a garantia de obtenção do poder, do que com o desenvolvimento de projetos de melhoria de condições sociais. A máquina política utiliza-se da Administração Pública para a garantia de interesses particulares e perpetua que os cidadãos o façam de igual forma, mesmo que a obtenção das vantagens de finalidades pessoais desses seja de relevância mais objetiva e imediata. “Nossa sociologia política contém fatores que levam a um sistema de representação precário e a uma sociedade que se acostumou a tolerar o intolerável e a se contentar com o mínimo funcional” (ABRANCHES, 2018, p. 14).

Em que pese essa descrição quanto à relação entre políticos e eleitores e suas motivações remeta-se ao período ditatorial, de forma corriqueira identifica-se o seu desenvolvimento no contexto atual. Esse modo de operação não é uma prática que ficou no passado; foi transposta para atuação dos governantes no modelo democrático inaugurado no ano de 1988. Para Leal (2020, p. 32), as relações de clientela no país continuamente foram assinaladas “pela (in)capacidade dos gestores, maior ou menor, de resolver os conflitos dentro da sociedade onde os recursos são escassos, alocando os benefícios de forma a gerar um mínimo de aceitação entre os participantes”.

Assim, na próxima seção será feita uma análise do desenvolvimento das relações entre políticos no contexto da democracia constitucional de 1988. A partir do estudo do desenvolvimento de coalizões entre os Poderes Executivo e Legislativo, visa-se identificar a manutenção de práticas fisiológicas nas relações de poder desenvolvidas hodiernamente, a fim de identificar condutas que se assemelham a da máquina política no contexto autoritário, que estimulam o distanciamento dos cidadãos da participação política e da sua essencialidade nesse processo.

3 O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO NA EXPERIÊNCIA BRASILEIRA: CRÍTICAS AO SEU DESENVOLVIMENTO NA ATUALIDADE

A Constituição Federal¹ elencou em suas disposições iniciais os fundamentos do Estado. São eles: a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre-iniciativa e o pluralismo político. No que diz respeito ao fundamento do pluralismo político, “nossa sociedade deve reconhecer e garantir a inclusão, nos processos de formação da vontade geral, das diversas correntes de pensamento e grupos representantes de interesses existentes no seio do corpo comunitário” (ALEXANDRINO E PAULO, 2019, p. 93). Assim, o Estado Democrático de Direito precisa abarcar a pluralidade de opinião que permeia uma sociedade, fornecer meios que garantam a representação de todas as instituições e suas nuances de diversidade.

Dessa forma, o agrupamento de afinidades ideológicas se dará, entre outras formas de organização da sociedade civil, por meio dos partidos políticos no contexto eleitoral. O fundamento do pluralismo político oportuniza a criação de tantos partidos quantos forem necessários para que o povo sinta-se representado, desde que “resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana”, conforme determinou a Constituição Federal². Nesse contexto, há no Brasil 32 (trinta e dois) partidos registrados no Tribunal Superior Eleitoral (BRASIL, 2022). Nas eleições de 2018, segundo dados de Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar, 30 (trinta) partidos garantiram representação na Câmara dos Deputados; e no Senado Federal, 22 (vinte e dois) partidos dividiram os 81 (oitenta e um) cargos de Senadores.

Para Nicolau (2017, p. 73) “em decorrência da alta fragmentação partidária, todos os presidentes do atual ciclo democrático tiveram de fazer amplas coalizões no Legislativo para governar”. Nesse contexto, ao assumir a chefia do Poder Executivo, o Presidente da República poderá ter um impasse no momento de exercer a governabilidade, frente à representação multipartidária no Congresso Nacional (VIEIRA, 2018). Diz-se isso, pois, em que pese haja independência entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, o presidente da República “para

¹ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político. [...]

² Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana [...].

enfrentar a sua agenda de problemas, [...] tem que governar com uma coalizão multipartidária” (ABRANCHES, 2001, p. 12).

Essa coalizão diz respeito à necessidade de negociação de projetos entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, característica da política brasileira, denominada por Abranches (1988, p. 21-22) como “presidencialismo de coalizão”. A expressão expõe a necessidade que o Presidente da República tem em promover negociações, buscando firmar acordos com os partidos políticos com maior representatividade no Congresso Nacional, para obter apoio parlamentar a fim de implementar suas políticas de governo.

O Executivo, na versão de 1988 do presidencialismo de coalizão, passou a ter a iniciativa exclusiva de propor projetos de lei orçamentária e sobre matéria tributária. Tal poder foi turbinado pela faculdade de legislar por medida provisória, a sucessora do famigerado decreto-lei dos militares, e de pedir urgência para projetos de lei em votação. Incorporou elementos centralizadores oriundos do regime militar e alterou em aspectos fundamentais o equilíbrio de forças entre o Executivo e Legislativo, em favor da Presidência da República. (ABRANCHES, 2018, p. 75).

Esse cenário decorre em razão das características institucionais da democracia brasileira (ABRANCHES, 1988). Nesse sentido, há um Poder Executivo em que há uma grande concentração de poderes, visto que compete ao Presidente legislar sobre “as principais áreas de política: tributação, orçamento e fixação dos quadros do funcionalismo” (LIMONGI, 2006, p. 27). Caso não obtenha o apoio parlamentar de forma majoritária para levar adiante a votação do projeto legislativo, esbarra na dificuldade de garantir a sua governabilidade.

Dessa forma, para sanar os conflitos de uma sociedade complexa e multicultural, fez-se necessário encontrar um ponto em comum entre os interesses do Presidente da República e dos Congressistas, para execução do projeto de governo presidencial, bem como dos interesses populares representados pelos parlamentares. Todavia, dada as práticas clientelistas tão fomentadas no histórico formativo da democracia brasileira, essa necessidade de negociação entre os poderes tende a se desenvolver pautada em interesses de caráter oligárquicos, em que os objetivos visados não garantem a construção de melhorias que amparem a sociedade de forma coletiva, mas que garantem privilégios a pequenos grupos. Abranches (2018, p. 9-10) narrou que:

O presidencialismo de coalizão nasceu em 1945, durou dezessete anos, descontando-se o interregno parlamentarista de setembro de 1961 a janeiro de 1963. Foi reinventado e praticado por trinta anos na Terceira República (1988-atual). Ele combina, em estreita associação, o presidencialismo, o federalismo e o governo por coalizão multipartidária. Evoluiu ao longo dessas três décadas, com mudanças de regras, em conjunturas bastante variadas e com resultados diferenciados. Houve um

elemento de ensaio e erro no desenho das regras do jogo político eleitoral. Há uma queda de braço permanente entre os que querem o modelo mais democrático, menos clientelista e menos vulnerável à corrupção, e aqueles que, ao contrário, lutam para preservar o status quo oligárquico, clientelista e vulnerável à influência ilegal dos endinheirados. Essa clivagem não se confunde com a divisão esquerda/direita. O clientelismo oligárquico, que limita o escopo da democracia e interfere na formação das coalizões, existe à esquerda e à direita do espectro político.

Nesse escopo, a prática do presidencialismo de coalizão no contexto brasileiro, tem permitido, em diversas oportunidades, a perpetuação de condutas antidemocráticas em um sentido de que as motivações que perpassam a formação das coalizões, por vezes, pautam-se em princípios que não visam práticas lícitas e probas em prol das melhorias das condições sociais. Nesse sentido, Schier (2016, p. 54) descreve que o presidencialismo de coalizão diz respeito a “um arranjo institucional que combina presidencialismo, multipartidarismo, sistema proporcional com lista aberta para eleições no parlamento e federalismo”; segundo o autor, “é uma combinação encontrada em poucas democracias e que, de partida, é problemática”.

Como apontado na seção anterior, o desvirtuamento das finalidades da coalizão, por vezes decorre, entre outros fatores, das heranças formativas desenvolvidas em contextos autoritários, por governos perpetuadores de fisiologismos na formação da democracia brasileira. As práticas formativas do desenvolvimento do presidencialismo de coalizão foram descritas por Avritzer (2016, p. 10), que pontuou que o presidente da república passa a estruturar “amplo acordo político ou aliança interpartidária. Essa negociação tem como moeda de troca recursos públicos alocados no orçamento da União ou cargos distribuídos nos ministérios”.

No que diz respeito à alocação de recursos públicos, os parlamentares estão interessados nas emendas parlamentares como moeda de troca de apoio ao governo presidencial. Segundo Abranches (2018, p. 79) “sem a ação federal em seu favor nos estados e municípios, sempre carentes de recursos federais, o parlamentar perde as condições de elegibilidade”. Nesse sentido, o parlamentar, que também foi eleito com promessas de conquistas em seu mandato, sejam elas de interesse local ou de interesse de determinado grupo específico, precisa aliar seus objetivos com o interesse do Poder Executivo, a fim de que ambos obtenham sucesso no desenvolvimento de seu projeto político.

Outra forma de negociação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo diz respeito ao preenchimento dos Ministérios Presidenciais. Abranches (2018, p. 88) discorreu:

Como os ministérios têm papel relevante na indicação das prioridades de gasto, os cargos de primeiro, segundo e terceiro escalão se tornam, junto com as verbas orçamentárias, recursos de barganha na formação e no manejo das coalizões. Esse Executivo poderoso, transformado em poder concedente no plano fiscal, negocia com

um Congresso demandante, cujo objetivo central é obter a liberação de recursos para suas bases eleitorais.

Assim, evidencia-se que o sucesso presidencial dependerá da capacidade de articulação do Presidente da República para com os detentores dos mandatos eletivos do Poder Legislativo e os interesses que permeiam a negociação. A composição governamental e o orçamento público disponível serão a moeda de negociação entre os Poderes para composição de um projeto de governo. No entanto, desse arranjo institucional para o desenvolvimento da política nacional, surgem críticas quanto aos seus possíveis prejuízos.

Alguns autores sugerem que o sistema do presidencialismo de coalizão instituído no Brasil poderia gerar instabilidade política, pois tendência à possibilidade de conflitos entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo caso não cheguem a um denominador comum, quando da negociação de projetos. Pode-se perceber essa interpretação, por exemplo, na colocação de Schier (2016, p. 254-255):

O presidencialismo de coalizão é, ao mesmo tempo, como se disse, um arranjo institucional e um modo de comportamento do presidencialismo. [...] Por um lado a combinação de multipartidarismo e sistema proporcional de eleição gera composições parlamentares fragmentadas. [...] Por outro lado o presidencialismo demanda que o chefe do Poder Executivo tenha apoio do parlamento para implantar a sua agenda e suas políticas mas, em face de um legislativo fragmentado, as relações tendem a ser conflituosas. [...] Em sistemas parlamentaristas quando os conflitos entre Executivo e Legislativo são muito fortes ou insolúveis existem válvulas de escape: voto de desconfiança com a respectiva queda do gabinete ou, em alguns casos, dissolução do próprio parlamento com convocação de eleições. Tais saídas não existem no presidencialismo, onde o chefe do Poder Executivo só pode ser retirado do cargo pelo término do mandato ou eventualmente através de processo de impeachment no caso da prática de crime de responsabilidade. [...] A combinação institucional pode gerar, ao menos tendencialmente, instabilidade política.

Pode-se inferir, pela colocação do autor, que o presidencialismo de coalizão tem uma tendência à paralisia na agenda programática em caso de descompasso entre os interesses do Poder Executivo e do Poder Legislativo. Tal percepção é fática e quando aplicada ao contexto brasileiro torna-se essencialmente preocupante, pois, a primeira vista, não há meios institucionais capazes de contornarem eventual impasse entre os Poderes Estatais, salvo a destituição de cargo executivo por meio de impeachment. A partir dessa situação, com o intuito de sanar conflitos programáticos, justificam os envolvidos nessa negociação, a desvirtuação da finalidade da coalizão partidária com intuito de encontrarem um denominador comum.

Assim, emerge outra crítica ao presidencialismo de coalizão que vem se fortalecendo no cenário nacional: ao apontar que a estabilidade dos governos tem tido um alto custo para a sociedade brasileira. Segundo Carazza (2018, p. 119):

Nos últimos anos, o alto preço cobrado pelos partidos para garantir a governabilidade dos presidentes da República tem ficado mais explícito. As revelações da Operação Lava Jato têm indicado como esse equilíbrio de forças entre o chefe do Poder Executivo e os grandes caciques do Parlamento, demonstrado nos trabalhos de Limongi e Figueiredo, é extremamente dispendioso para a sociedade. E mais do que isso: ao longo das negociações surgem excelentes oportunidades de ganhos para os grupos de interesses que saibam se aproveitar das brechas geradas pelo nosso presidencialismo de coalizão.

Nesse sentido, a partir da prática do presidencialismo de coalizão, a corrupção teria se instalado no sistema de governo brasileiro atual. A necessidade de negociação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, estaria por contaminar a consolidação da democracia no país, ao ponto que a necessidade de formação de coalizões estaria desvinculando a prática política dos ideais republicanos e democráticos, uma vez que os governantes promovem a negociação de interesses particulares para concessão de apoio político ao invés de preocuparem-se com a administração da coisa pública.

Nesse contexto, percebesse que o desenvolvimento da política brasileira, especialmente em decorrência do presidencialismo de coalizão, reforça a lógica do exercício político por meio da prática de concessão para obtenção, perpetuando o desvirtuamento das condições democráticas no Brasil, ao ponto que mantém suas práticas relacionadas ao clientelismo. No entanto, não é viável atribuir a corrupção à necessidade de construção de apoio político, uma vez que em qualquer sistema de governo é preciso alcançar apoio majoritário. Essa necessidade de diálogo entre os poderes estatais, em que pese à experiência brasileira permita inferir se tratar de um meio capaz de perpetuar práticas clientelistas, demonstra-se essencial para o desenvolvimento da política atual.

Isso decorre, especialmente, a partir da nova significação da teoria constitucionalista e do sistema democrático, nas palavras de Schier (2016, p. 265) “agora, ainda mais plural, ainda mais substancial, reflexo da complexização das sociedades contemporâneas”. Todavia, esse modelo de desenvolvimento político, pressupõe, para o seu efetivo funcionamento, um acompanhamento permanente de suas práticas, tal como exige a própria democracia; necessitando, então, de uma atuação e fiscalização constante por parte da sociedade civil. Dessa forma, na próxima seção, será introduzida a ideia da atuação ativa dos cidadãos, por meio da internalização da democracia e do princípio republicano, como contraponto ao presidencialismo de coalizão.

4 A MANUTENÇÃO DO STATUS QUO A PARTIR DE PRÁTICAS CLIENTELISTAS E A NECESSIDADE DE INTERNALIZAÇÃO DA DEMOCRACIA COMO CONTRAPONTO A ESSE CENÁRIO PERPETUADO PELO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO

No Brasil, há um evidente descomprometimento com a eleição de representantes, uma vez que os cidadãos não se sentem parte componente do sistema político, pois a atuação dos governantes não atende as expectativas dos eleitores, que não se identificam com a forma que as relações políticas se desenvolvem, especialmente no que diz respeito à prática de negociação entre os poderes estatais. Em consequência, perpetua-se como normalidade condutas corruptas e ineficazes no desenvolvimento da política, o que funciona como uma injeção letárgica no progresso democrático.

Identifica-se que a manutenção de práticas desvirtuadas na relação da formação do cenário político entre eleitores e representantes ocorre em detrimento do desenvolvimento das instituições sociais e democráticas, bem como da própria participação popular na formação da vontade política. O estímulo à permanência do desenvolvimento das relações políticas pautadas em concessões de benesses a partir da alocação de cargos, verbas ou serviços públicos, ou seja, em práticas clientelistas “representa um importante mecanismo de controle social em benefício de uma dada constelação de interesses dominantes” (DINIZ, 1982, p. 45).

Portanto, a despeito de caracterizar-se por um estilo essencialmente pragmático, a máquina política não pode ser entendida como um partido destituído de significado ideológico. O pragmatismo tem um sentido, tem uma implicação ideológica, que é dada pelas características macrosociais, ligadas às relações de dominação e de poder que definem o modo de regulação do fluxo de recursos, numa dada sociedade. Nesse sentido, o pragmatismo reproduz uma lógica conformista, que implica aceitação e reforço do estado de coisas vigente. Privilegiando um estilo de acomodação e uma tática adaptativa, termina por favorecer a inércia das políticas estabelecidas e, portanto, a preservação de uma dada ordem político-institucional. Como é sabido, uma estratégia de omissão e de não decisões opera basicamente em benefício dos interesses dos status quo [...] (DINIZ, 1982, p. 44).

A manutenção do clientelismo na formação da vontade política do país tende a prejudicar o desenvolvimento das instituições democráticas, bem como o avanço nas condições de melhoria social, pois objetiva a permanência do status quo, ou seja, a manutenção de benesses, a partir dos recursos públicos, para um grupo privilegiado e restrito de participantes-beneficiados. Tal prática destoa profundamente dos fundamentos da Constituição de 1988, no que diz respeito à finalidade democrática e o ideal republicano, em que a administração da coisa pública deve ser desenvolvida em prol de melhorias coletivas para o povo. Para Abranches (2018, p. 13) a

qualidade da democracia é mensurada pelo funcionamento adequado “de suas regras e instituições, pelos bons resultados cumulativos de seus governos, expressos em boas condições gerais de vida social, da economia, dos serviços públicos e privados”.

Entretanto, a permanência da formação da vontade política pautada na obtenção de privilégios pessoais ou de grupos afasta o cidadão da lógica do Estado Democrático de Direitos. Nesse sentido, Leal (2020, p. 2) descreveu que essas práticas “tem amortecido determinadas reações de indignação e resistência social a tais tipologias governamentais, mantendo a Sociedade Civil em letargia política”. Leal (2020, p. 32) sustenta, ainda, que essa relação de dependência das práticas clientelistas entre políticos e eleitores só pode ser superada “na medida em que a mobilização da sociedade, conjuntamente com o alargamento dos direitos civis e políticos a um maior número de pessoas, ganha fôlego e escala significativos”.

Para tanto, a compreensão do ideal democrático pelos cidadãos demonstra-se como fator determinante para a superação da bagagem formativa oriunda do período ditatorial: o desenvolvimento político por meio de práticas clientelistas. Nesse sentido, o ideal democrático tem por base dois princípios que se demonstram essenciais para a compreensão do real significado da relação entre o povo e o poder político do Estado. São eles: a soberania popular e a participação popular (SILVA, 2005). Segundo o autor, o princípio da soberania popular consiste em dizer que deriva do povo todo o poder do Estado, logo, é o povo a fonte unitária do poder estatal. Já no que diz respeito ao princípio da participação popular, o autor sugere que deve haver participação direta ou indireta do povo no poder, “para que este seja efetiva expressão da vontade popular” (SILVA, 2005, p. 131).

A democracia exige, então, como condições essenciais para sua existência, o reconhecimento da soberania popular, permeando o sentido de que só é genuíno o poder que sobrevém do povo, o poder que corresponde aos interesses da população, bem como só é legítimo o poder em que há participação popular; o povo necessariamente precisa ter envolvimento com o político. Segundo Carvalho (2018), a cidadania ultrapassa a qualificação de quem é portador de direitos políticos; para ele, a cidadania desdobra-se em adquirir todas as dimensões de direitos, tais como civis, políticos e sociais.

Carvalho (2018, p. 16-17) em interpretação do entendimento de T. A. Marshall, que descreveu as dimensões de cidadania com base no processo ocorrido na Inglaterra, sugere que a sequência lógica de aquisição de direitos seria a conquista dos direitos civis, relacionados às liberdades particulares; com isso, os cidadãos passariam a desenvolver o interesse por envolvimento nas questões estatais, representando a aquisição de direitos políticos; para então,

reivindicar direitos de interesse coletivo, os chamados direitos sociais. Assim, originar-se-ia um cidadão pleno. No entanto, o autor aponta que, apesar de a organicidade da aquisição de direitos conforme narrou Marshall seja lógica, nem todos os países a desenvolveram igualmente, o que garante, nas palavras de Carvalho (2018, p. 17) à cidadania uma característica de “fenômeno histórico”.

Nesse íterim, não há uma organização padrão de desenvolvimento da cidadania, ela se dará de forma individualizada em cada Nação, a depender do contexto histórico em que está inserida. Todavia, o que se pode extrair do entendimento de Marshall (1967, p. 84) sobre a cidadania é que ela pressupõe “um elo de natureza diferente, um sentimento direto de participação numa comunidade baseado numa lealdade a uma civilização que é um patrimônio comum”. A aquisição de direitos do cidadão brasileiro não seguiu a lógica indicada por T. A. Marshall, o povo brasileiro teve acesso primeiro aos direitos sociais, que foram concedidos pelo Estado, antes mesmo da introdução de direitos civis ou políticos de forma ampla, o que, nas palavras de Carvalho (2018, p. 221), “gera uma excessiva valorização do Poder Executivo”, pois foi esse poder que concedeu ao povo brasileiro os direitos sociais. Nesse sentido, afasta-se a lógica de obtenção de direitos por meio da luta, da conquista, internalizando uma interpretação de desenvolvimento social pautada na negociação e na concessão de benesses.

Dessa forma, no Brasil, há uma distorção sobre de onde se origina o poder estatal. Não há uma percepção clara de que o poder estatal emana do povo. A melhoria de condições sociais está relacionada como a concessão de benefícios concedidos pelo Poder Executivo (CARVALHO, 2018). No entanto, não há como um poder estatal conceder algo ao povo, pois todo o patrimônio estatal é coisa pública, é por direito, riqueza do povo. Essa ausência de consciência republicana promove uma tendência em atribuir o envolvimento político como coisa de político e não de povo (LINZ E STEPAN, 1999), tal como se os direitos concedidos ao povo fossem favores da administração pública e não direitos necessariamente pertencentes aos cidadãos.

Assim, infere-se que há uma tendência, pelos cidadãos brasileiros, em não reconhecerem-se como peça fundamental do desenvolvimento democrático; parte disso, por vezes, remonta aos contornos autoritários em que se desenvolveram, bem como a ideia de política como sinônimo de clientelismo, meio de obtenção e concessão de benefícios. Em consequência, identifica-se a ausência de democratização das instituições em que o cidadão está inserido, tal como a família, o ambiente de trabalho, entre outros espaços de tomada de decisão.

Ao encontro dessa interpretação, Bobbio (2001, p. 155) discorre no sentido que “o processo de alargamento da democracia na sociedade contemporânea não ocorre apenas através

da integração da democracia representativa com a democracia direta”, pressupõe, especialmente, a “extensão da democratização – entendida como instituição e exercício de procedimentos que permitem a participação dos interessados nas deliberações de um corpo coletivo – a corpos diferentes daqueles propriamente políticos”.

Dessa forma, essa ausência da internalização da democracia no cotidiano do cidadão brasileiro influencia o desenvolvimento de todo o cenário político do país. As instituições públicas expandem-se às avessas da democracia, uma vez que para sua composição e atuação mantêm práticas ultrapassadas de favorecimento e clientelismo. Isso acarreta em uma distorção do desenvolvimento das instituições democráticas, o que, conseqüentemente, afasta o cidadão da prática política e enfraquece a percepção quanto a sua essencialidade nesse processo.

Nesse contexto, a fim de superar a insatisfação ante as práticas fisiológicas perpetuadas pelo presidencialismo de coalizão, os cidadãos precisam atuar de modo a garantir que o diálogo entre os poderes estatais ocorra comprometido com a promoção de melhorias reais ao cenário social. Movidos pelo desgosto com as práticas institucionais, aos cidadãos competem garantir o processo de aperfeiçoamento das instituições democráticas, por meio da internalização da democracia em seus cotidianos; a fim de que os ambientes sociais permitam a discussão ativa dos cidadãos, tornando-os efetivos agentes participativos no debate político, ao ponto que a cidadania é fundamento do Estado Democrático de Direito e apenas por meio de seu exercício será possível a superação do status quo que visa garantir a manutenção de privilégios apenas a um grupo seletivo de envolvidos, por meio de práticas clientelistas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em uma análise do contexto de desenvolvimento da democracia brasileira, percebe-se que origens autoritárias influenciam diretamente no desenrolar da atividade política do país na contemporaneidade. Nesse sentido, visualiza-se que há excessiva valorização do Poder Executivo pelos cidadãos brasileiros, prática que remonta aos períodos pretérios de pouca participação popular no desenvolvimento da política estatal, influenciando em uma internalização do desenvolvimento social pautado na concessão de benesses. Essa hipótese se reforça, inclusive, pela característica de desenvolvimento da política entre os Poderes Estatais, que foi denominada como presidencialismo de coalizão.

Tal característica de negociação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, que perpetua o primeiro como poder concedente e o segundo como poder demandante, por vezes,

auxilia na manutenção de práticas clientelistas que desvirtuam o desenvolvimento democrático no país. É o que se extrai, inclusive, dos diversos escândalos de corrupção amplamente divulgados pela mídia. Consequentemente, essa disfunção no desenvolvimento da atuação estatal promove um afastamento do cidadão da prática política cotidiana, ao ponto que não se identifica com as condutas promovidas. Assim, enfraquecendo cada vez mais a percepção do cidadão quanto a sua essencialidade no desenvolvimento do contexto sociopolítico do país, retardando o progresso da democracia no Brasil.

Todavia, esse cenário pode ser superado por meio da internalização da democracia no cotidiano do cidadão brasileiro. Com a busca pela educação cívica, que só se encontra na vivência democrática em todas as instâncias do cotidiano, o cidadão brasileiro se torna, efetivamente, ator soberano do poder estatal, podendo, então, influenciar os rumos da política de seu país. Com isso, valendo-se da adoção de práticas vinculadas à cidadania ativa, tais como fiscalização e o comprometimento constante com a atividade política e institucional, pode-se inferir que a democracia ativa contrapõe-se à prática do presidencialismo de coalizão que perpetua condutas clientelistas, agindo como um limitador dos prejuízos dessa política institucional, a fim de superar a manutenção do status quo em que apenas um grupo seleto de envolvidos é capaz de definir os rumos da política brasileira.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique. Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro.

Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 31, n. 1, p. 5-34, 1988. Disponível em:

<https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4251415/mod_resource/content/1/AbranchesSergio%281988%29_PresidencialismodeCoalizao.pdf>. Acesso em: 01 maio 2022.

ABRANCHES, Sérgio Henrique. A democracia Brasileira vai bem, mas requer cuidados:

proposições sobre a democracia brasileira e o presidencialismo de coalizão. **XIII Fórum Nacional**,

Rio de Janeiro, 2001. Disponível em: <<https://www.inae.org.br/estudo/a-democracia-brasileira-vai-bem-mas-requer-cuidados-proposicoes-sobre-democracia-brasileira-e-o-presidencialismo-de-coalizao/>>. Acesso em: 5 maio 2022.

ABRANCHES, Sérgio Henrique. **Presidencialismo de coalizão**: raízes e evolução do modelo político brasileiro. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Constitucional Descomplicado**. 18. ed. São Paulo: Método, 2019.

- AMES, Barry. **Os entraves da democracia no Brasil**. Tradução Vera Pereira. Rio de Janeiro: FGV, 2003.
- AVRITZER, Leonardo. **Impasses da democracia no Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.
- BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política**. Tradução Marco Aurélio Nogueira. 9. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2001.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 5 maio 2022.
- BRASIL. **Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar**. Novo Congresso Nacional em Números: 2019-2023. Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar, 2018. Disponível em: <<https://static.poder360.com.br/2018/10/Novo-Congresso-Nacional-em-Numeros-2019-2023.pdf>>. Acesso em: 04 abr. 2020.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral (TSE). **Partidos políticos registrados no TSE**. TSE, 2022. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/partidos/partidos-registrados-no-tse/registrados-no-tse>>. Acesso em: 5 maio 2022.
- CARAZZA, Bruno. **Dinheiro, Eleições e Poder: as engrenagens do sistema político brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.
- CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 24. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2018.
- DINIZ, Eli. **Voto e Máquina Política: Patronagem e clientelismo no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.
- LEAL, Rogerio Gesta. **Déficits democráticos na sociedade de risco e (des)caminhos dos protagonismos institucionais no Brasil**. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2020.
- LIMONGI, Fernando. Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. **Novos Estudos**, São Paulo, v. 76, p. 17-41, 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-33002006000300002&script=sci_arttext>. Acesso em: 12 jun 2022.
- LINZ, Juan J.; STEPAN, Alfred. **A transição e consolidação da democracia: a experiência do sul da Europa e da América do Sul**. Tradução Patrícia de Queróz Carvalho Zimbres. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

NICOLAU, Jairo. **Representantes de quem?** Os descaminhos do seu voto da urna à Câmara dos Deputados. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

SCHIER, Paulo. Presidencialismo de coalizão: democracia e governabilidade no Brasil. **Revista Direitos Fundamentais e Democracia**. Curitiba, v. 20, p. 253-299, 2016. Disponível em: <<https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/959/476>>. Acesso em: 11 jun. 2022.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

VIEIRA, Oscar Vilhena. **A batalha dos poderes: da transição democrática ao mal-estar constitucional**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.