

**BREVES APONTAMENTOS SOBRE O PRESIDENCIALISMO DE
COALIZÃO E O ORÇAMENTO SECRETO SOB A PERSPECTIVA DA
OBRA DE ROBERTO GARGARELLA, *CONSTITUCIONALISMO
LATINO-AMERICANO (1810-2010). A CASA DAS MÁQUINAS DA
CONSTITUIÇÃO***

**BRIEF NOTES ON COALITION PRESIDENTIALISM AND THE
SECRET BUDGET FROM THE PERSPECTIVE OF ROBERTO
GARGARELLA'S WORK, *LATIN AMERICAN CONSTITUTIONALISM
(1810-2010). THE ENGINE ROOM OF THE CONSTITUTION***

Mariana Delgado Britez Rigacci¹

Thales Braghini Leão²

Daniella De Almeida Teixeira³

Resumo: O trabalho se orienta a partir de uma metodologia dedutiva, com finalidade inicialmente básica e desígnios descritivos, somada a uma abordagem qualitativa e adoção de procedimentos bibliográficos. Buscou-se a compreensão da obra de Roberto Gargarella. *Constitucionalismo Latino-Americano (1810-2010). A Casa das Máquinas da Constituição*. Em seguida, analisou-se a realidade brasileira, sobretudo, após a Constituição de 1988, elencando o aspecto da formação de um presidencialismo de coalizão que se destaca após a promulgação dessa Lei Maior, momento no qual também se fortalece um período de redemocratização. É a

¹ Mestranda em Direito do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Estadual Paulista (UNESP) sob orientação do Prof. Dr. Fernando Andrade Fernandes. Membro do Grupo de estudos Direito e Corrupção. Coordenadora do Núcleo de Estudos de Cidadania e Acesso à justiça. Graduada em Direito pela UNESP. E-mail: m.rigacci@unesp.br

² Professor de Pós-Graduação lato-sensu e cursos preparatórios para concursos. Doutorando em Direito Penal e Direitos Humanos pela Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho (FCHS/UNESP)". Mestre (2019-2021), pós-graduado (2010-2011) e graduado (2005-2009) em direito pela UNESP. Autor do livro "Tráfico de pessoas e escravidão moderna: entre a tutela penal de direitos humanos e a proteção da ordem econômica", publicado em 2022 pela Editora Lumen Juris. Desenvolveu pesquisa de iniciação científica, com fomento da FAPESP. Juiz Federal Substituto no Tribunal Regional Federal da 3ª Região. E-mail: thales.leao@unesp.br

³ Doutoranda em Direito do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Estadual Paulista (UNESP) sob orientação da Profa. Dra. Patricia Borba Marquette e Mestra em Direito pelo mesmo Programa sob orientação do Prof. Dr. Carlos Eduardo de Abreu Boucault. Especialista em Direito Público, em Direito Tributário, em Direito Constitucional e em Direito Notarial. Graduada em Direito pela Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo (FDSBC). E-mail: daniella.teixeira@unesp.br

partir desse espectro que se desenha as bases para o que é a realidade política do Brasil hoje, marcada por um forte presidencialismo de coalizão, onde os cidadãos estão afastados das mais importantes decisões do país. Um dos exemplos mais tangíveis dessa percepção está justamente no chamado “Orçamento Secreto”, que também será objeto de análise a partir da obra do autor. Por fim, o trabalho busca refletir como a estrutura de pensamento de Roberto Gargarella se reflete na realidade brasileira, buscando responder se a sociedade alcançou a Sala das Máquinas, como propõe o autor em um Constitucionalismo democrático.

Palavras-chave: Constituição de 1988. Presidencialismo de Coalizão. Orçamento Secreto.

Abstract: The work is guided by a deductive methodology, with initially basic and descriptive designs, added to a qualitative approach and adoption of bibliographic procedures. We sought to understand the work of Roberto Gargarella. *Latin American Constitutionalism (1810-2010). The Engine Room of the Constitution*. Next, the Brazilian reality was analyzed, especially after the 1988 Constitution, highlighting the aspect of the formation of a coalition presidentialism that stands out after the promulgation of this Major Law, a moment in which a period of redemocratization also strengthened. It is from this spectrum that the basis for what the political reality of Brazil is today is, marked by a strong coalition presidentialism, where citizens are removed from the country's most important decisions. One of the most tangible examples of this perception is not precisely called “Secret Budget”, which will also be the object of analysis based on the author's work. Finally, the work seeks to reflect on how Roberto Gargarella's structure of thought is reflected in the Brazilian reality, seeking to answer whether society has reached the Engine Room, as proposed by the author in a democratic Constitutionalism.

Keywords: Constitution of 1988. Coalition Presidentialism. Secret Budget.

Introdução

O presente estudo visa mencionar – ainda que de modo não exauriente –, a partir da obra de Roberto Gargarella, *Constitucionalismo Latino-Americano (1810-2010). A casa das máquinas da Constituição*, a perspectiva do presidencialismo de coalizão no Brasil com enfoque na recente instituição do denominado *Orçamento Secreto*, posteriormente considerado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal (STF).

A partir de uma breve análise da obra, com o destacamento dos seus principais pontos, compreende-se que o Brasil pós promulgação da Constituição de 1988, enquanto país latino-americano, se encontra no que Gargarella entende como o quinto período constitucional. E isso deriva do fato de a Constituição Cidadã advir num período do constitucionalismo marcado pela ampliação dos compromissos sociais, mas ainda atrelado a um modelo de autoridade política concentrada, como é característico dessa fase, segundo o autor.

Ainda assim, graças ao disposto na Carta Política de 1988, a população brasileira teve a oportunidade, através de um plebiscito nacional, de decidir sobre o sistema e a forma de

governo, optando ao final por uma República Federalista. Tal decisão contribuiu para um modelo político concentrado, como se viu durante quase toda a história política brasileira.

E a maior expressão do modelo eleito está no chamado *presidencialismo de coalizão*, atualmente imprescindível para que um governo democraticamente eleito consiga governar. Tanto que é de tal cenário político institucional que nasceram inclusive medidas anti-republicanas como o *Orçamento Secreto*, que será adiante brevemente analisado, e que distanciam, sobremaneira, a população da efetivação de direitos e da *Casa das Máquinas* da Constituição.

Portanto, num primeiro momento se compreenderá a obra de Gargarella, para posteriormente, tentar aplicar suas ideias na interpretação da realidade brasileira no que concerne ao presidencialismo brasileiro e as principais questões que envolvem o Orçamento Secreto.

1. Resenha da obra *Constitucionalismo Latino-Americano (1810-2010). A casa das máquinas da Constituição*

O jurista, sociólogo e acadêmico argentino Roberto Gargarella – também tido como um discípulo do constitucionalista Carlos Santiago Nino e como uma referência constitucional cuja produção acadêmica e científica, infelizmente, não possui correspondência brasileira –, ao lançar em 2013 a obra intitulada *Constitucionalismo Latino-Americano (1810-2010). A casa das máquinas da Constituição*, procurou analisar os duzentos anos de constitucionalismo na América Latina de modo descritivo (com breve revisão geral desse interregno de tempo) e normativo (propondo uma releitura do constitucionalismo regional sob uma perspectiva igualitária), para, com isso, tentar oferecer uma base teórica e consequentemente esboçar algumas possíveis respostas às questões levantadas no decorrer do trabalho.

Sua obra decorre de um duplo desconforto anunciado pelo próprio autor, qual seja, o fato de o constitucionalismo latino-americano não ter sido objeto de atenção acadêmica e pública sistemática, apesar de sua história longa e extremamente rica; e, a forma como o constitucionalismo regional abordou as reformas constitucionais, particularmente nas últimas décadas, com atenção obsessiva às questões de direito em detrimento da organização de poder (optando por manter fechada a porta da “sala de máquinas” da Constituição), cujo resultado entre os conflitos decorrentes do sistema concentrado de poder *versus* as demandas sociais

geradas em nome dos direitos constitucionais, redundou no fato de uma parte da Constituição interferir no sucesso da outra.

Em sua empreitada – que pode ser entendida como uma continuação de uma de suas obras anteriores denominada *Os fundamentos jurídicos da desigualdade. Constitucionalismo na América (1776-1860)* de 2005 –, o autor abrange uma quantidade maior de países e aumenta o seu período de análise para, assim, traçar um paralelo comparativo com cinco eixos temporais principais: 1) o primeiro período (aproximadamente de 1810 até 1850) – que se estende desde a independência das colônias até meados do século XIX; 2) o segundo período (de meados do século XIX até o início do século XX) – considerado o *período fundamental* do constitucionalismo latino-americano, quando foram escritas as principais Constituições da região (notadamente de 1850 a 1890) e ocorreu a consolidação da estrutura jurídica pós-colonial e do pacto entre liberais e conservadores; 3) o terceiro período (entre o final do século XIX e o início do século XX) – momento de crise do constitucionalismo pós-colonial que, sob influência do positivismo, vivenciou o colapso da ordem jurídica pós-colonial; 4) o quarto período (iniciado com a crise de 1929 e com seu ápice em meados do século XX) – que corresponde à fase do constitucionalismo social, marcada pela substituição das importações e a entrada definitiva da classe trabalhadora na política; e, 5) o quinto período (do final do século XX até o início do século XXI) – considerado o *novo constitucionalismo latino-americano*, caracterizado por significativas reformas constitucionais que ampliaram os compromissos sociais das Constituições anteriores, mas mantiveram intocado o antigo modelo de autoridade política concentrada (Gargarella, 2013, p. IX).

Focado nesse eixo temporal, Gargarella apresenta a história constitucional da América Latina caracterizada pela tensão e acomodação entre três modelos constitucionais que oferecem abordagens contrastantes para os ideais de autonomia (especialmente frente à religião e ao lugar das Igrejas na organização das novas sociedades) e de autogoverno coletivo (com a consagração de um papel mais relevante para o povo no processo de tomada de decisão, ou seja, maior espaço na participação política). O modelo conservador (com uma visão restritiva dos ideais de autonomia e autogoverno), baseado na ideia de perfeccionismo moral (concepção “particular do bom”, atrelado à religião) e elitismo político, o que significa que a sociedade deve ser organizada de acordo com um projeto moral abrangente e governada por poucas pessoas capazes. O modelo republicano (também entendido como “radical”) que, em oposição à abordagem conservadora, especialmente quanto ao ideal de autogoverno, tendia para uma autonomia individual subordinada às necessidades do bem-estar geral ou das necessidades da

política majoritária (majoritarismo político e o populismo moral). E o modelo liberal, comprometido com a neutralidade moral do Estado e com o equilíbrio de poderes por meio de um sistema de freios e contrapesos, destinado a proteger a autonomia individual contra o abuso de poder por parte do governo.

Conquanto esses três modelos disputassem espaço e preponderância no início do século XIX na América Latina, ao final, a junção mesmo que tumultuada dos perfis liberais e conservadores prevaleceu na maioria das Constituições. E segundo o autor, isso se deu mais por uma repulsa comum ao modelo republicano (entendido como uma ameaça à liberdade individual e ao direito de poucos governarem segundo os valores tradicionais) do que por uma conjugação de semelhanças.

Assim, a partir de meados do século XIX, descrito como o *período fundacional do constitucionalismo latino-americano* (Gargarella, 2013, p. 1), até o início século XX, quando os regimes autoritários que propunham “ordem e progresso” surgiram, a fusão entre liberais e conservadores deu ensejo a Constituições avessas à participação política mais ampla. Participação esta que foi prejudicada tanto pela forma como as instituições foram organizadas, com uma concentração de poder na autoridade do Executivo (o Presidente), quanto no modo como os direitos eram reconhecidos, focado principalmente nos direitos civis, com direitos políticos restritos a alguns grupos privilegiados, bem como pela ausência de compromissos sociais em favor das classes mais pobres.

Em que pese essa orientação tenha prevalecido por certo tempo, a partir da década de 1930, o pacto liberal-conservador teve de se adaptar a uma nova realidade socioeconômica, marcada tanto pelo processo de industrialização e urbanização, quanto pelo advento de uma classe trabalhadora que passou a exigir direitos (e dentre eles o direito de participação na vida pública). Com isso, a antiga ordem de exclusão passou a perder espaço nesse novo contexto, e certos elementos do modelo republicano/radical começaram a ser incorporados para acomodar as novas demandas por direitos sociais e por sufrágio universal.

Imerso nesse cenário, Gargarella indica cinco diferentes modos pelos quais o constitucionalismo latino-americano respondeu a tal movimento de incorporação de certas concepções republicanas e às tensões daí decorrentes.

Uma das respostas legais foi a *alternativa autoritária*, caracterizada por seu modo mais direto e brutal de tentar reinstalar o antigo projeto da década de 1880 de “ordem e progresso” e que foi promovida especialmente pelas forças locais do Exército (tal como ocorrido no Brasil

em 1930, quando a chamada Junta Governativa Provisória⁴, através de um triunvirato governamental militar, depôs o presidente Washington Luís para, com isso, impedir que o presidente eleito Júlio Prestes assumisse o mandato em 15 de novembro daquele ano, e, em seu lugar, assumisse Getúlio Vargas).

Outra resposta foi a *alternativa reformista*, surgida principalmente nas primeiras décadas do século XX, normalmente como uma resposta à onda anterior de governos autoritários, com a peculiar criação de algumas Constituições que procuravam conjugar reformas moderadas ao presidencialismo juntamente com a introdução de direitos sociais (e a Constituição brasileira de 1946 é mencionada como um exemplo de Carta política que incorporou inúmeras cláusulas sociais, tais como o direito de greve, a instituição do salário mínimo e o estabelecimento da função social da propriedade) (Gargarella, 2013, p. 112).

Ainda nesse passo, ocorreu a denominada *alternativa populista* que, com o objetivo de conciliar os interesses de classes, procurava garantir o desenvolvimento econômico e a paz social por intermédio de pactos celebrados sob a égide do Estado, envolvendo classes sociais opostas (notadamente empregados e empregadores). Do mesmo modo que o autor associa tal movimento na Argentina ao General Juan Domingo Perón, no Brasil o faz em relação a Getúlio Vargas e as Constituições de 1934 e 1937.

Também se tem em conta a chamada *alternativa democrática-excludente*, vivenciada especialmente na Venezuela e na Colômbia, países marcados por um longo período de violência extrema em que, membros da elite política dominante decidiram se reunir para tentar garantir a estabilidade política, tanto através da distribuição de recursos e cargos políticos entre os membros da elite, quanto pela promoção de um desenvolvimento econômico pacífico, marcado por um novo pacto social em que eram excluídas as forças políticas rebelde e de esquerda.

Por fim, é possível mencionar a *alternativa socialista*, como resposta radical adotada por alguns países (tais como Cuba, Nicarágua e Chile), e que visava subverter as condições estabelecidas na década de 1880 para, com isso, privilegiar o predomínio dos setores sociais mais desfavorecidos.

Assim, a partir do final da década de 1980 quando da transição de governos autoritários para governos democráticos, uma nova onda de Constituições surgiu como uma reação ao passado ditatorial. Essas novas Constituições expandiram os direitos humanos dos cidadãos,

⁴ A tríade composta pelo Almirante José Isaías de Noronha e pelos Generais Augusto Tasso Fragoso e João de Deus Mena Barreto, esteve à frente do governo brasileiro de 24 de outubro de 1930 até 03 de novembro do mesmo ano.

incluindo não apenas uma longa lista de direitos civis e políticos, mas também direitos sociais, econômicos e culturais. No entanto – e este é um dos principais argumentos de Gargarella – manteve-se a estrutura de poder com concentração da autoridade no chefe do Poder Executivo.

Sob tal ponto de vista, a expansão dos direitos foi “enxertada” em Constituições hostis às demandas sociais, criando assim as chamadas “Constituições internamente contraditórias” (Gargarella, 2013, p. 157), marcadas pela promessa de divisão do poder e de proteção dos cidadãos através da distribuição de direitos, mas que ao mesmo tempo, impediram a democracia participativa por meio da preservação de uma organização centralizada e vertical do poder, capaz de manter o domínio do Chefe do Executivo sobre o Judiciário e o Legislativo.

E tal manutenção e fortalecimento da organização de poder centralizada na autoridade do Presidente (“hiperpresidencialismo”) comprometeu a liberdade individual das pessoas e neutralizou ou ao menos prejudicou o progresso em direção à igualdade e ao empoderamento da cidadania. Noutro dizer, a razão da existência de tal contradição mora no fato de as tentativas de reforma das Constituições terem concentrado suas energias na seção dos direitos e não terem conseguido enfrentar a organização do poder – qual seja, a casa das máquinas da Constituição – para com isso torná-la mais aberta à participação democrática (Gargarella, 2013, p. 185).

Em que pese as Constituições latino-americanas tenham mudado em muitos aspectos ao longo da história, ainda assim, a manutenção da matriz institucional criada pela aliança liberal-conservadora (marcada pela concentração do poder político nas mãos dos Presidentes) é uma das características distintivas do constitucionalismo latino-americano e explica a razão pela qual as Constituições falharam em garantir a estabilidade política, a inclusão social e a proteção da autonomia individual, e favoreceram uma distribuição extremamente injusta dos recursos e do poder.

Traçado esse cenário, Gargarella argumenta que é necessário, portanto, reformar a organização do poder nas Constituições para concretizar os compromissos reconhecidos nas suas declarações de direitos. Ele sugere um constitucionalismo igualitário composto por dois ideais, quais sejam, o autogoverno coletivo e a autonomia individual. A batalha por essa agenda, adverte, não pode ser travada apenas na seção das declarações de direitos das Constituições, mas deve mudar a forma como o poder é organizado, de modo a reduzir a concentração de poder e aumentar a participação política popular na “sala de máquinas da Constituição” (Gargarella, 2013, p. 201-206).

Esta, enfim, é a panorâmica e inovadora visão defendida por esse destacado autor argentino que, aceitando desafio de uma análise com tamanha amplitude territorial, cultural,

política e temporal, naturalmente, enfrenta dilemas e adota caminhos passíveis de apreciação tanto positiva quanto negativa por parte de um atento leitor.

Sob esse aspecto, a menção, ainda que provocativa, de algumas opções tomadas no curso da obra não visam desmerecer a sua importância, ao revés, procuram fomentar o debate e a reflexão que temas desse jaez exigem.

E talvez a questão mais central seja a hipótese levantada de que o hiperpresidencialismo é um traço distinto do constitucionalismo latino-americano e que os sistemas presidencialistas fortes colocam em risco os direitos individuais e dificultam a igualdade social e política. Embora a ideia seja abordada repetidas vezes, não parece claro no que consiste um hiperpresidencialismo forte nem qual a diferença entre este e um presidencialismo fraco. Do mesmo modo, não se observa uma distinção entre as diversas formas de presidencialismo nas democracias latino-americanas (já que há considerável variação no modo de abordagem e adoção dos valores democráticos, das liberdades individuais e da política distributiva entre os países latino-americanos), ou tampouco entre o presidencialismo em regimes autoritários e em regimes democráticos.

Outros pontos passíveis de reflexão dizem respeito ao tipo de estrutura institucional que o autor entende ser mais adequada (se o presidencialismo ou o parlamentarismo); se o sistema representativo deve ser abandonado ou apenas reformado; e, sobre modos de implementação das soluções propostas (constitucionalismo igualitário baseado nos ideais de autogoverno coletivo e autonomia individual), especialmente na definição das instituições mais aptas e tal desiderato.

O enfrentamento de tais questões, provavelmente, enriqueceria ainda mais o corajoso feito acadêmico de Gargarella que, quem sabe, ainda se interesse por abordar esses assuntos em obra futura.

Seja como for, *Constitucionalismo Latino-Americano* é um livro capaz de proporcionar múltiplas interpretações ao longo do tempo e que contribui na melhor compreensão de quem são, no modo como chegaram até aqui e notadamente no que podem vir a ser os latino-americanos. E tal perspectiva pode ser facilmente transposta e utilizada na análise da situação brasileira, notadamente frente ao presidencialismo de coalizão e a questão do chamado orçamento secreto, conforme se verá a seguir.

2. O presidencialismo questionado na Constituição de 1988

A partir das constatações histórico-jurídicas de Gargarella, é possível promover-se interessante leitura crítica da evolução constitucional brasileira desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 e a busca por sua consolidação como modelo de carta política de liberdades e direitos sociais, o que pode ser considerado como reflexo de um contexto de luta pela superação do modelo político anterior, marcado pelo hiperpresidencialismo ditatorial que o sistema militar impôs desde a tomada do poder pela força em 1964.

Esse clima de ruptura cívica marcou a Assembleia Constituinte formada para a elaboração do texto da nova constituição, refletindo em diversos questionamentos importantes que definiriam o futuro do país no que tange à participação popular no governo e até mesmo na formação das bases dele.

O texto final da Constituição de 1988 manteve o tradicional sistema presidencialista, mas buscando mecanismos de arrefecimento do poder do Chefe do Executivo, seja com a tentativa de incorporação de algum nível de participação popular direta ou ao menos com a instrumentalização dos Poderes Legislativo e Judiciário, bem como com a consolidação do Ministério Público.

Além disso, elaborou-se norma transitória estabelecendo prazo para convocar a população a decidir a respeito da manutenção ou não do sistema presidencialista, bem como a deliberação até mesmo sobre a forma de governo a ser adotada pelo país, que tinha abolido o modelo monárquico há um século. O Ato das Disposições Finais Transitórias da Constituição Federal de 1988 determinou que fosse convocada uma consulta popular para o fim de se definir qual o sistema e forma de governo que o Brasil adotaria:

Art. 2º. No dia 7 de setembro de 1993 o eleitorado definirá, através de plebiscito, a forma (república ou monarquia constitucional) e o sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo) que devem vigorar no País.

§ 1º - Será assegurada gratuidade na livre divulgação dessas formas e sistemas, através dos meios de comunicação de massa cessionários de serviço público.

§ 2º - O Tribunal Superior Eleitoral, promulgada a Constituição, expedirá as normas regulamentadoras deste artigo (BRASIL, 1988).

O Brasil vivia um contexto de intensa efervescência política no início da década de 1990, inclusive com escândalos sucessivos que levaram ao *impeachment* do primeiro Presidente da República eleito por votação popular desde a redemocratização. Diante da fragilidade política vivenciada no país após o impedimento do governante máximo e do caos econômico causado pela hiperinflação e problemas sérios com a transição de diversos experimentos

monetários, foi promovida uma antecipação da votação, a qual foi efetivada no início do ano de 1993.

Assim, em 21 de abril de 1993 ocorria no Brasil o programado plebiscito, tido como um mecanismo de consulta popular prévia, caracterizado pela convocação da população para se expressar diretamente sobre determinado assunto, colhendo-se a manifestação de vontade por meio da contagem de votos na lógica da tomada de decisão pela maioria. Trata-se, pois, de ato típico de democracia direta, na qual o povo toma decisões sem a intermediação de representantes eleitos, os quais apenas devem obediência e concretização às decisões tomadas pelo povo. E que se diferencia do referendo – em que pese ambos estejam mencionados no artigo 14 da Constituição Federal como expressões de manifestação da soberania popular –, na medida em que este último é instituto utilizado para obter a manifestação popular depois que uma medida tenha sido adotada pelos representantes políticos, que buscarão a confirmação (ratificação) dela por meio do voto direto, ao passo que o primeiro é uma consulta prévia. Seja como for, vale destacar que o poder político somente é exercitado se a população, convocada a se manifestar, apoiar o ato.

E definindo o presidencialismo, Ana Claudia Santano usa do raciocínio de La Palombara para dizer que esse sistema se caracteriza especialmente por:

- (i) um presidente, que exerce funções de chefe de estado e de governo conjuntamente, o que o faz unitário, independente do Poder Legislativo e, portanto, não dependente de este para a sua existência ou sobrevivência; (ii) independência dos Poderes Legislativo e Executivo, tanto do ponto de vista eleitoral como do político, não estando o primeiro obrigado a aprovar projetos de lei que venham do Executivo, e este podendo vetar os projetos de leis que venham do Congresso; (iii) o presidente possui faculdade de nomeação de nomes para o seu governo; (iv) o Executivo pode apelar diretamente ao povo por meio de plebiscitos e referendos; (v) o Legislativo pode julgar e remover o presidente; (vi) o presidente pode apresentar iniciativas de lei, ou designar alguém de seu gabinete para que o faça, bem como preparar o orçamento; (vii) o povo elege diretamente o presidente como um “líder” (Santano, 2022, p. 48).

Já o parlamentarismo é sistema de governo com as características assim definidas:

- (i) os membros do gabinete (no caso, o Poder Executivo), são também membros do Parlamento (Poder Legislativo); (ii) o gabinete é integrado pelos dirigentes do partido majoritário ou pelos chefes dos partidos que conformam a maioria parlamentar; (iii)

o Poder Executivo é duplo, porque existe um chefe de estado que tem principalmente funções de representação e protocolo, e um chefe de governo, que conduz a administração e o governo; (iv) no gabinete, existe uma pessoa que tem supremacia, o primeiro-ministro; (v) o gabinete restará formado sempre e quando tenha o apoio da maioria parlamentar; (vi) a administração pública está encomendada ao gabinete, mas este se encontra submetido à constante supervisão do Parlamento; (vii) existe entre o Parlamento e o governo um controle mútuo, sendo que o primeiro pode exigir responsabilidade política ao governo, considerando ou um de seus membros ou o gabinete todo; ou o Parlamento pode negar um voto de confiança ou outorgar um voto de censura ao gabinete, obrigando este a renunciar. Por outro lado, o governo também possui mecanismos de controle do Parlamento, já que tem atribuições de chefe de Estado, podendo dissolvê-lo, convocando novas eleições. É por meio desse novo procedimento eleitoral que o povo declarará o seu apoio, se ao governo ou ao Parlamento (Santano, 2022, p. 48-49).

Analisando-se essa dinâmica de consulta popular ocorrida para questionamento do sistema presidencialista à luz da proposição teórica de Gargarella, seria possível – em uma leitura bastante rasa – concluir que a Constituição de 1988 buscou e logrou concretizar o mandamento de que a luta pela superação do passado de desigualdades passa pela necessidade de abertura da sala de máquinas do poder. A população foi consultada para uma das mais importantes decisões políticas que definem os rumos do país em termos de governabilidade.

Ocorre que essa conclusão não se mostrou coerente com a evolução do sistema político-jurídico brasileiro e nem mesmo com o contexto de concretização do plebiscito de 1993.

A primeira afirmação acima será objeto de análise no capítulo seguinte, quando será tratada a evolução informal do sistema de governo em nosso país. Já a segunda decorre de um fato de simples constatação, baseado na tradição histórica brasileira de culto à hipertrofia do Executivo, concretizado no modelo presidencialista desde o início da República e, de certo modo, no modelo imperial-monárquico desde a independência do país. Não se poderia considerar justa uma batalha de ideias entre defensores de um sistema de governo que perdurava há séculos contra um modelo relativamente inovador para nosso país.

Além disso, não se pode desconsiderar também que pesava contra a campanha dos defensores do parlamentarismo que a sua adoção alguns anos depois da promulgação do texto constitucional exigiria a adaptação da Carta em diversos aspectos, porque nitidamente erigida para estruturação do país no sistema presidencialista. Convencer a população a agir contra a

tradição e contra a inércia de manter o que já se construiu era tarefa das mais árduas e não se poderia esperar a possibilidade e efetiva consagração do modelo parlamentarista.

Pior ainda no que se refere à possibilidade de retroação da forma de governo em um século, para a reativação do modelo monárquico. A estrutura constitucional aprovada em 1988 é totalmente incompatível com essa forma de governo, o que exigiria praticamente a elaboração de uma nova Carta Política para fins de acomodação das regras próprias do regime monárquico.

Mais importante ainda é se questionar a absurda impertinência de se colocar em votação popular a remota possibilidade de ressuscitar o modelo monárquico e, ao mesmo tempo, deixar de pautar discussões efetivamente importantes, como a adoção dos vários mecanismos híbridos que podem existir entre o presidencialismo e o parlamentarismo, como formas de busca pela efetivação do equilíbrio no sistema de governo e consagração da lógica dos freios e contrapesos. Inclusive, correntes parlamentaristas da época reclamavam justamente a falta de opção para o debate a respeito da pertinência de um sistema misto, que pudesse ser mais bem adaptado ao cenário brasileiro:

Surgido a partir da evolução política inglesa, em um longo processo, o sistema parlamentar de governo não possui regras estanques, podendo se adaptar à realidade do lugar onde é instalado (Petersen, 1993, p. 15). De acordo com o semanário paulistano, uma ideia com boa aceitação entre os constituintes articulava a mudança de sistema de governo, com a adoção de um parlamentarismo misto, mesclando-se elementos do sistema de gabinete com o presidencialismo, em fórmula que permitiria ao presidente da República obter atribuições maiores do que as comumente adquiridas em modelos considerados mais “puros” (Biluczyk, 2022, p. 190).

Por outro lado, mesmo que hipoteticamente tivesse vencido o modelo parlamentarista e ocorrido as necessárias adaptações no texto constitucional, ainda assim não se poderia falar em efetiva concretização da participação popular na sala das máquinas, do ponto de vista do que proposto na obra de Gargarella. O autor em referência trata muito mais do que a simples consulta do povo para a tomada de decisões pontuais a respeito da forma. É nítido de sua obra que o foco está bem mais no conteúdo das questões políticas de relevância na nação.

De nada adianta convocar a população para uma tomada de decisão enviesada a respeito de ponto específico da governabilidade se a ela não é depois franqueada a porta de acesso à sala das reuniões importantes que permitem o efetivo controle dos rumos do país. As chaves dessa

sala permaneceram nas mãos das mesmas elites político-econômicas de sempre e permaneceriam independentemente do sistema ou forma de governo que vencesse o pleito.

Não é apenas disso que se trata, quando Gargarella fala da necessidade de aumentar a participação popular na sala de máquinas e denuncia a contradição interna entre Constituições que possuem um rol de direitos e garantias por um lado, mas um sistema político enrijecido de outro. O autor parece nitidamente ir mais além, propondo modelos em que seja efetivamente permitido e necessário o acesso popular à dinâmica diária das decisões políticas, seja com a formação de conselhos populares ou mesmo com a habilitação direta de pessoas do povo para o fim de exercer em nome de suas classes de representados os interesses conflituosos.

No entanto, depois do referido plebiscito de 1993, essas decisões continuaram nas mesmas mãos que a tradição histórico-política brasileira sustentava, mantendo-se a nossa tendência de fortalecimento do Poder Executivo frente aos demais. Seguindo-se também a tradição de união entre os setores liberais e conservadores para o fim de enfrentamento dos anseios populares por maior justiça social e efetivação dos direitos que foram consagrados na primeira parte do texto constitucional.

Mas o fato é que a vitória do modelo presidencialista ocorreu apenas do ponto de vista formal, porque adiante veremos que no aspecto não oficial, para além do mundo jurídico, o sistema político buscou amoldar-se e formatar-se para a concretização de valores não previstos pelo constituinte e nem autorizados pela população diretamente consultada, mas que trespassam qualquer forma de controle, formal ou informal.

O modelo parlamentarista foi oficialmente derrotado no plebiscito, mas não deixou de ser uma opção para a concretização da política brasileira, que passou a tender cada vez mais para uma ascendência do poder político exercido pelas Casas Parlamentares. Mesmo sem a presença de um Primeiro Ministro oficialmente nomeado ou de um modelo de discussão em “Câmaras de Lordes”, a dinâmica institucional formatou-se de tal maneira que o Poder Executivo passou a se ver cada vez mais impelido a compartilhar os seus poderes constitucionalmente erigidos com o Poder Legislativo, para que pudesse ter um mínimo de governabilidade.

3. Presidencialismo de coalizão e o Orçamento Secreto

É Sérgio Henrique Hudson Abranches (1988) que, no ápice da redemocratização e com a promulgação da nova Constituição, traz à tona o termo “presidencialismo de coalizão”, no qual, em linhas gerais, entende que a organização do Executivo se daria pela coalizão de partidos e ideias. O sociólogo explica o que seria, ao seu ver, a motivação para tanto:

A frequência de coalizões reflete a fragmentação partidário-eleitoral, por sua vez ancorada nas diferenciações socioculturais; é improvável a emergência sistemática de governos sustentados por um só partido majoritário. Essa correlação entre fragmentação partidária, diversidade social e maior probabilidade de grandes coalizões beira o truísmo. É nas sociedades mais divididas e mais conflitivas que a governabilidade e a estabilidade institucional requerem a formação de alianças e maior capacidade de negociação (Abranches, 1998, p. 14).

O que se constata no Brasil é que a fragmentação partidária se tornou a tônica que rege o país desde a redemocratização. Tem-se atualmente 30 partidos políticos legalizados junto ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE), frente a uma população de mais de 220 milhões de habitantes, dividida em 26 Estados. Portanto, parece quase impossível a organização dos interesses nacionais, sem que existam tais coalizões.

Para governar e ter suas medidas aprovadas é imprescindível que o governo tenha ampla base de coalizão. Não se governa sem ela, e inclusive, a sua falta pode ensejar a aprovação de medidas contrárias à agenda política (Abranches, 2018). A corrida política do governo eleito é sempre aumentar a sua base para conseguir aprovar seu plano de governo, caso contrário, a governança se torna minguada ou quase nula. Nas palavras de Vírgilio Afonso da Silva (2009, p. 300): “Para que pueda gobernar, el presidente tiene que formar una coalición que lo apoye en el Legislativo. Esto puede ocurrir en cada una de las votaciones más importantes o puede ocurrir de forma un poco mas duradera.”

Exemplo do que pode ocorrer sem uma base de coalizão forte foi o que aconteceu no final do governo da então Presidente Dilma Rousseff, em que, já com o apoio reduzido de sua base, o governo não conseguiu aprovar nenhuma medida de seu plano político, tornando ainda mais evidente a crise institucional que se apresentava. Ademais, a Presidenta teve no Congresso votação expressiva de 367 votos a favor de sua deposição, o que mais uma vez demonstrava a falha do governo em conseguir uma articulação profícua.

Para a formação de uma coalizão, o Presidente tem alguns meios principais: “a força do voto popular nacional que os elegeu, a liderança política, cargos e orçamento” (Abranches, 2018, p.73). A legitimidade popular se expressa principalmente através do voto popular conferido ao candidato, no qual, talvez haja a maior aproximação entre o cidadão e a política –

ainda que não devesse ser a única, como bem apontam os estudos de Gargarella. Contudo, passadas as eleições, o candidato eleito deve buscar os outros meios principais da coalizão, como por exemplo, dialogar com os outros partidos, ampliando e articulando com ideias opostas, emergindo a necessidade de ceder cargos e ministérios:

Não sem razão a lógica das coalizões determinou uma grande ampliação do número de ministérios e cargos de elevado escalão, além da criação de agências governamentais. Esta lógica permite que se formem coalizões mais amplas, com a pressuposta expansão e distribuição de cargos. E neste aspecto, duas virtudes emergiriam imediatamente. A primeira é a possibilidade de criação de governos estáveis e dialógicos e a segunda seria a ampliação do poder de agenda. (Schier, 2016, p.286).

Em sua análise, o último elemento citado por Abranches (2018) diz respeito ao orçamento, que passa pelo Plano Plurianual (PPA), pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e pela Lei Orçamentária Anual (LOA), como dispõe o artigo 165 da Constituição Federal. Nesse sentido, destaca Sathler (2019, p.34), que o orçamento é o elo que liga o Legislativo e o Executivo:

As emendas individuais são o principal instrumento para uma relação clientelista dos parlamentares com suas bases (pork barrel), e do Executivo com os parlamentares (AMES, 2001). Elas são a “pedra de toque” da abordagem distributivista na análise da política brasileira.

Tal perspectiva fica mais clara quando se observa a ampla base de negociação que pode ser feita pelos governos a partir do orçamento. E o exemplo brasileiro mais recente e expressivo dessa possibilidade de negociação foi o chamado “Orçamento Secreto”, institucionalmente conhecido como Emenda do Relator, aprovado desde 2020 e criado na gestão presidencial de Jair Bolsonaro, pelo então Presidente, com o intuito de conseguir apoio. Foi, no mesmo ano, ratificado na Câmara dos Deputados, sob a presidência de Arthur Lira, através da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Em linhas gerais, a Emenda do Relator permite um amplo leque de decisões do que será feito com o dinheiro público, sem a destinação específica e sem a devida compreensão e publicidade de para onde vai o dinheiro do orçamento, expandindo, desse modo, a captura do orçamento por interesses privados desconhecidos (Glamblag; Hartung; Mendes, 2021). De tal sorte que, abre-se um potencial leque para o aumento de esquemas de corrupção.

Nas palavras de Bruno Brandão, membro da seção brasileira da *Transparência Internacional*: “O orçamento secreto é o maior esquema de institucionalização da corrupção na

história brasileira” (UOL, 2022), ainda que outros esquemas tenham sido expressivos na história brasileira, tais como o Petrolão e o Mensalão, o Orçamento Secreto se coloca de forma institucionalizada e pública enquanto um claro esquema de desvio do orçamento público sem qualquer publicidade ou possibilidade de apuração pela população brasileira, como segue a análise de Brandão:

Fazendo jorrar recursos federais para pequenos projetos e contratações, mas em um número imenso de localidades espalhadas pelas regiões mais desassistidas do país e com menor capacidade institucional de fazer o controle da alocação e da execução desses recursos. O que se fez foi jogar gasolina na fogueira. Já existia grande corrupção nos municípios, mas agora com um volume de recursos nunca antes experimentado. Nunca se viu tanto recurso federal indo para essas municipalidades sem qualquer controle (UOL, 2022).

Foi denunciada em reportagem da Revista Piauí (2022), que o Estado do Maranhão recebeu um grande aporte advindo do Orçamento Secreto para a área da saúde: foram destinados 2,8 milhões de Reais para a área da saúde do Estado. Segundo a investigação jornalística, posteriormente ratificada pelo Ministério Público, operava-se um esquema de fraude no Estado. Primeiramente, os Municípios alegavam um aumento recorde de consultas médicas: na cidade de Santa Quitéria, por exemplo, com 26 mil habitantes, os atendimentos médicos saltaram de 56.987 para 847.349, de 2019 para 2020, o que daria uma média de 32 consultas médicas por habitante em um ano. Posteriormente, ao “aumentar” o número de atendimentos, a cidade poderia aumentar seu teto para o recebimento de verba. Como no exemplo, Santa Quitéria recebeu em 2020, 664 mil Reais, já no ano de 2021, após o aumento inexplicável de consultas médicas, recebeu o montante de 4,6 milhões de Reais.

Outro exemplo foi o Município de Afonso Cunha, com 6.578 habitantes, também no Estado do Maranhão, que tinha em média 18 mil atendimentos médicos por ano. Contudo, os atendimentos sofreram um salto no ano de 2020, chegando a 277 mil atendimentos médicos, o que fez o Município receber 3,5 milhões de Reais em verbas a mais para a saúde advindas do Orçamento Secreto (Piauí, 2022).

Entrevistados, alguns dos habitantes dessas cidades relatam falta de medicamentos, de atendimento médico e de equipamentos (Piauí, 2022), e esses são só alguns dos exemplos de cidades que tiveram os seus orçamentos aumentados de forma exorbitante. O Jornal Estado de São Paulo denunciou, no dia 08 de maio de 2021, que parte das emendas do Orçamento Secreto tinham ido para a compra de tratores 259% superfaturados em seus valores. Foram 8 milhões de Reais direcionados pelo então Deputado Lúcio Mosquini (MDB-RO) para a compra de

tratores que deveriam custar no máximo 100 mil reais, contudo, foi pago, pelos cofres públicos, mais de 300 mil Reais em cada unidade (UOL, 2022).

Destaca-se que o Presidente da Câmara dos Deputados, Arthur Lira, quem cabeceou a aprovação do Orçamento Secreto, foi reeleito com votação recorde para reconduzir o pleito da presidência. Foram 464 votos a favor de sua reeleição. Jamais um resultado tão expressivo foi visto em uma votação para a presidência do Congresso. Nesse sentido, José Eduardo Campos Faria demonstra que não só o Presidente da Câmara foi beneficiado, mas também os parlamentares mais favorecidos com o Orçamento Secreto tiveram garantidas as suas reeleições:

Quando as bases da representação legislativa nacional se assentam nessas relações políticas paroquiais, o coronelismo acaba sustentando o Centrão no plano federal. O resultado é que, além de comprometer a eficiência governamental, a distribuição de verbas e o loteamento de cargos e postos típicos da burocracia pública, sob a justificativa de assegurar a governabilidade federal, essa prática empodera os membros do Legislativo, ao mesmo tempo em que prejudica seus adversários, dificulta a eleição de candidatos mais jovens e impede a oxigenação da vida política. Segundo dados do Contas Abertas e da Transparência Brasil, entre os 50 parlamentares mais favorecidos pelas emendas de relator, mais de 90% foram reeleitos em 2022.

O que demonstra que os interesses que estão em jogo estão longe de promover um país mais justo ou um acesso amplo à população de direitos e participação política, como propõe Gargarella. Mas ao contrário, continua em vigor a manutenção do poder de uma elite política que não parece ter qualquer compromisso com os interesses nacionais.

Como bem lembram Glanblag; Hartubg; Mendes (2021), o valor gasto com as Emendas do Relator superou a metade do orçamento que foi destinado para emendas, em um total de 16,9 bilhões de Reais. Em paralelo, excluiu-se do Orçamento uma das políticas públicas mais importantes do país: o censo demográfico, por alegada falta de recursos; sendo que seu custo seria de apenas 2 bilhões de Reais, ou seja, nem 20% do que foi destinado ao Orçamento Secreto.

Verifica-se, assim, que a prática da chamada “Emenda do Relator” vai contra o princípio maestral da transparência que, sem dúvidas, guarda relação imprescindível com o princípio democrático, ou seja, noutro dizer: “O acesso às informações governamentais que proporciona o princípio da transparência fortalece a democracia; do mesmo modo, o fortalecimento desta estimula um maior acesso àquelas informações” (Branco; Mendes, 2016, p. 1445). Sem olvidar,

como já apontado acima, que tal prática corrobora com a relação clientelista e coronelista entre políticos e a população.

Pontua-se, por fim, que após dois anos de vigência do Orçamento Secreto, em 19 de dezembro de 2022, o Supremo Tribunal Federal (STF) entendeu inconstitucional a prática⁵.

Portanto, se no começo do século XXI, tivemos medidas como os orçamentos participativos, que tentavam aproximar a população das decisões orçamentárias, podendo opinar onde o orçamento público deveria se colocado; agora, o que observamos com práticas como a do “Orçamento Secreto”, é um verdadeiro retrocesso no que diz respeito à participação popular e à publicidade das contas públicas.

Ademais, como sublinha Gargarella (2013), a maior dificuldade dos países da América Latina está na desigualdade. Contudo, o que se anuncia, atualmente, não é um caminho para o autogoverno e a autonomia individual, mas cada vez um afastamento da população da sala das máquinas; e, o orçamento secreto, sem dúvidas, é só mais uma expressão desse cenário.

4. Conclusões

A importância do estudo da obra de Gargarella pode ser verificada tanto na magnitude da sua empreitada, com a análise dos duzentos anos de constitucionalismo na América Latina (de 1810 até 2010), quanto na agudeza de suas constatações, notadamente a questão da manutenção das desigualdades, fruto da excessiva atenção dispensada às questões de direito em prejuízo à organização de poder nos momentos de reforma das Constituições.

E essa estrutura de pensamento proposta pelo autor encontra ressonância no arcabouço político-constitucional brasileiro, inclusive naquilo que ele chama de “Constituições internamente contraditórias”, cuja promessa de divisão de poder e de proteção dos cidadãos por meio da distribuição de direitos sucumbe frente à manutenção da organização de poder centralizada e verticalizada.

No Brasil, a oportunidade formalmente conferida em 1993, em sua substância – tal como vaticinado por Gargarella, infelizmente –, não foi capaz de dar acesso à sala da casa de máquinas à população brasileira. Ao contrário, prestigiou a manutenção de um sistema hiperpresidencialista de poder que, por sua vez, atualmente, precisa se valer de uma ampla base de coalizão para garantir o mínimo de governabilidade.

⁵ STF. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=499330&ori=1>>. Acesso em: 27 julho 2023.

A nociva manobra conhecida como Emenda do Relator é um exemplo desse arranjo que só demonstra na prática a persistente manutenção das desigualdades e perpetuação do poder nas mãos de poucos, sem pensar nos interesses nacionais.

Oxalá haja continuidade dos estudos de Gargarella, tanto pelo próprio autor quanto por aqueles que se inspirem na ideia inicial para, com isso, eventualmente, surgirem novas ideias capazes de oxigenar os modos de governo com efetiva participação social, fortalecendo e efetivando a cada dia mais uma maior gama de direitos fundamentais à população.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados, Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-32, 1988.

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

BILUCZYK, Roberto. A campanha em defesa do parlamentarismo republicano no plebiscito de 1993. **Revista Latino-Americana de História**. v. 11, n. 28, ago/dez de 2022. Disponível em: <https://www.academia.edu/99842065/A_Campanha_Em_Defesa_Do_Parlamentarismo_Republicano_No_Plebiscito_De_1993>. Acesso em: 27 julho 2023.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm#adct>. Acesso em: 27 julho 2023.

DIAS, Gabriel. **Bilhões em verbas**: as denúncias de corrupção envolvendo o orçamento secreto. UOL, 2022. Disponível em <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2022/09/30/bilhoes-em-verbas-as-denuncias-de-corrupcao-envolvendo-o-orcamento-secreto.htm>>. Acesso em: 27 julho 2023.

DUARTE NETO, José; SILVA, Rudson Coutinho da. Resenha da Obra: “Latin American Constitutionalism (1810-2010). The Engine Room of the Constitution” de Roberto Gargarella. **Revista de Estudos Jurídicos UNESP**, Franca, ano 24, n. 40, p. 447-454, jul./dez. 2020. Disponível em: <<https://ojs.franca.unesp.br/index.php/estudosjuridicosunesp/issue/archive>>. Acesso em: 27 julho 2023.

FARIA, José Eduardo Campos. O orçamento Secreto e as funções do Estado. **Jornal da USP**. 2023. Disponível em: <<https://jornal.usp.br/articulas/jose-eduardo-campos-faria/o-orcamento-secreto-e-as-funcoes-do-estado/>>. Acesso em: 27 julho 2023.

GARGARELLA, Roberto. **Los fundamentos legales de la desigualdad**: El constitucionalismo en América (1775-1860). Madrid: Sec. XXI de Espana Editores, 2005.

_____. Roberto. **Latin American Constitutionalism (1810-2010)**. The Engine Room of the Constitution. Oxford: Oxford University Press, 2013.

GLAMBLAG, F.; HARTUNG, P.; MENDES, M. As emendas parlamentares como novo mecanismo de captura do orçamento. **Revista Conjuntura Econômica FGV**. São Paulo, 2021. Disponível em: <<https://www18.fgv.br/mailling/2021/conjuntura-economica/09-setembro/revista/8093427/>>. Acesso em: 27 julho 2023.

MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 10. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2016.

PIAUI. **As fraudes do Orçamento secreto**. 2022. Disponível em: <<https://piaui.folha.uol.com.br/as-fraudes-do-orcamento-secreto-em-video/>>. Acesso em: 27 julho 2023.

SANTANO, Ana Claudia. Relações entre Poder Executivo e Legislativo no Brasil: entre o Presidencialismo e o Parlamentarismo. In: **Democracia e poderes em crise**. São Paulo: IASP, 2022, p. 46-62.

SATHLER, André. Do presidencialismo de coalizão ao parlamentarismo de ocasião: análise das relações entre Executivo e Legislativo no Governo Dilma Rousseff. In: **Presidencialismo de coalizão em movimento**. Edições Câmara. p.25-53.2019. v.3. 2019.

SILVA, Virgílio Afonso da. **Presidencialismo y Federalismo em Brasil**: los desencuentros entre politica y derecho. México, 2009.

Submetido em 05.10.2023

Aceito em 10.10.2023