

Presidencialismo de coalizão e o populismo fiscal

Hugo Garbe, Luiz Renato Arietti Nais e Marcelo Sasso Gonzalez

Resumo

Este trabalho busca refletir sobre o presidencialismo de coalizão no Brasil, suas nuances e particularidades, e a utilização do populismo fiscal como principal ferramenta para consecução de seus objetivos; bem como, identificar aspectos que qualificam eventuais alternativas para seu enfrentamento. O tema parece de extrema pertinência para a governabilidade, funcionamento do sistema político-decisório, e os impactos econômicos daí derivados para o país. Essa análise foi elaborada por meio de metodologia de revisão literária nacional e estrangeira, principalmente em livros, estudos e artigos científicos.

Palavras-chaves: presidencialismo; coalizão; política fiscal; governabilidade;

Abstract

The present article seeks to reflect on coalition presidentialism in Brazil, its nuances and particularities, and the use of fiscal populism as the main tool for achieving its objectives, as well as identifying aspects that qualify possible alternatives for overturning its barriers. The topic seems to be extremely relevant for governance, the functioning of the political-decision-making system and the resulting economic impacts for the country. This analysis was elaborated through a methodology of national and foreign literary review, mainly in books, studies and scientific articles.

Keywords: presidentialism; coalition; tax policy; governance;

Introdução

No contexto brasileiro, o termo presidencialismo de coalizão foi criado pelo cientista político, Sérgio Abranches, em meio a elaboração da Constituição de 1988, que estabeleceu as bases legais do presidencialismo após a ruptura do regime militar. Conforme citado por Vieira (2017), Abranches define o presidencialismo de coalizão como um sistema que tem como principal característica a instabilidade, pelo alto risco, e cuja base sob a qual se sustenta, depende de forma exclusiva do desempenho corrente do governo. E, na sua disposição de respeitar estritamente os pontos ideológicos, ou programáticos, considerados inegociáveis, os quais nem sempre são determinados na formação da coalizão (Abranches, 1998). Dessa forma, a capacidade de composição e de negociação do governo eleito com os demais grupos políticos é fundamental para o funcionamento do sistema.

A princípio, Abranches tinha uma visão negativa em relação ao modelo, pois não acreditava que o Executivo pudesse encontrar sustentação via a formação de uma coalizão – que naquele momento acreditava que viria dos governadores. Mais tarde, com a ascensão de grandes lideranças à Presidência da República, como Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, e a formação de coalizões sólidas com os parlamentares, as críticas ao sistema de governo abrandaram. (Abranches, 1988). No entanto, mais enfaticamente após 2014, diversos críticos, em particular da academia, apontam para a inexequibilidade do presidencialismo de

coalizão como sistema de governo no país. Conforme sugerem, as crises institucionais, a paralisia legislativa e falta de governabilidade seriam oriundas do presidencialismo de coalizão, retomando, portanto, o debate sobre alterações no sistema eleitoral e do sistema de governo (Limongi, 2017).

O principal argumento desse diagnóstico crítico ao presidencialismo de coalizão reside nos custos que o Poder Executivo teria para obter apoio do Congresso Nacional, tendo de lotear cargos e atribuições para construir uma base disposta a cooperar com os planos do governo eleito. Nesse contexto, pois, de acordo com Bertholini (2017), os presidentes são centrais no presidencialismo de coalizão, visto que o chefe do Executivo possui as prerrogativas de decisão, de quais partidos farão parte da base governista e de que forma irá alocar os recursos de poder e financeiros disponíveis a esses partidos.

Dessa forma, a partir dos poderes que o presidente dispõe, ele detém uma vasta gama de ferramentas institucionais para estabelecer, e gerenciar, as coalizões formadas para dar sustentação e governabilidade a seu governo (Raile, Pereira & Power, 2010). Portanto, entender a dinâmica entre os diversos agentes integrantes das coalizões multipartidárias é fundamental, visto que, a despeito dos possíveis custos, esse jogo gera diversas possibilidades de ganhos de troca e de cooperação ao longo do tempo entre os atores políticos (Dutra, 2021).

Conforme observado por Limongi, (2017), existe uma questão central que é a base formada pelos partidos escolhidos. No entanto, como veremos mais adiante, o excesso de personalismo em figuras específicas acrescenta mais complexidade ao modelo de coalizão. Grande parte da discussão gira em torno das razões por trás da operação de um sistema de coalizão, ou mais especificamente, a base para a formação e governança de um presidente apoiado por uma coalizão de partidos brasileiros.

Exemplo disso é a política fiscal, instrumento central para o desenvolvimento deste trabalho. No Brasil, a condução da política fiscal sofre forte influência do chefe do executivo e do governo eleito. Nas últimas três décadas consequentes à redemocratização, o pêndulo entre uma política fiscal mais ortodoxa ou heterodoxa se moveu conforme governos de distintos matizes ideológicos e econômicos foram eleitos. Nesse sentido, entende-se como política fiscal

o conjunto de medidas orçamentárias em que o governo arrecada e gasta os recursos, buscando a estabilização macroeconômica, a redistribuição da renda, e a alocação de recursos de forma eficiente. Os resultados são avaliados a partir de diferentes perspectivas, que podem se concentrar em medir a qualidade do gasto público, e determinar o impacto da política fiscal no bem-estar dos cidadãos. Por sua vez, o populismo fiscal visa usar os instrumentos da política fiscal, utilizando as receitas e despesas para traduzir em políticas de cunho populista e que não visem algo que possa gerar externalidades positivas, apenas o auto interesse (Buchanan; Tullock, 1962) na manutenção do poder pelo governante do momento.

Nesse contexto, destacam-se os autores Acemoglu e Robinson (2013), que identificam que as diferenças de desenvolvimento entre as nações ocorrem pelo nível de desenvolvimento, solidez e independência de suas instituições. Ou seja, países que possuem instituições inclusivas, e que por meio destas permitem uma destruição criativa do poder econômico e político, tendem a desenvolver-se. Já os países que tiveram seu desenvolvimento ancorado sobre instituições extrativistas tendem a permanecer em desenvolvimento. Em síntese, em uma sociedade desigual, os sistemas legal, político e regulatório não impedem que os mais ricos se aproveitem dos mecanismos existentes para benefícios próprios, tornando as regras fracas e não fornecendo oportunidades aos mais pobres ascenderem socioeconomicamente.

Ainda, o debate sobre os ajustes fiscais está sempre em pauta em países como o Brasil, que possui características de instituições extrativistas (Acemoglu; Robinson, 2013), e notórias relações espúrias entre público e privado, em que a estrutura estatal é tomada e utilizada para perpetuar o poder de determinado grupo, buscando seus próprios objetivos em detrimento do interesse público (Faoro, 2012). Desta feita, em diversos momentos são necessários os ajustes fiscais, não para atender as necessidades políticas do governante, mas para reorientar a economia para atender efetivamente a população, (Almeida, 2022).

Nesse compasso, conforme as palavras do pensador Thomas Sowell (2012), “O fato de que muitos políticos de sucesso são mentirosos descarados não é somente reflexo da classe política, é também um reflexo do eleitorado. Quando as pessoas querem o impossível somente os mentirosos podem satisfazê-las”. Assim, este trabalho

busca refletir sobre o presidencialismo de coalizão no Brasil, suas nuances e particularidades, e a utilização do populismo fiscal como principal ferramenta para consecução de seus objetivos, bem como, identificar aspectos que qualificam eventuais alternativas para seu enfrentamento. O tema é fundamental para o aperfeiçoamento da governabilidade, do funcionamento do sistema político-decisório e dos impactos econômicos daí derivados para o país. Este trabalho foi realizado por meio da metodologia de revisão literária nacional e estrangeira, principalmente em livros, estudos e artigos científicos.

Visão geral sobre a democracia

A Grécia antiga pode ser considerada o nascedouro da democracia como a conhecemos hoje no mundo Ocidental. Para Platão, um de seus maiores expoentes, existiam cinco formas de governo: aristocracia, democracia, oligarquia, democracia e tirania. Dentre essas, a aristocracia era entendida por ele como a única forma profícua de exercício do poder, enquanto a democracia era uma forma corrompida da política exercida pelos pobres. Para outro pensador grego, Aristóteles, existiam três formas de governo que podiam ser puras ou corruptas. As formas puras são: monarquia, aristocracia e constitucionalismo, enquanto as formas corruptas são o resultado do abuso das formas puras, ou seja, tirania, oligarquia e democracia (Bobbio et al, 2008).

As visões gregas influenciaram o Ocidente e seus pensadores, como Nicolau Maquiavel, que separou a religião da política e estabeleceu uma relação entre poder e formas de governo. Já para o contratualista John Locke, do século XVII, o poder democrático deveria ser exercido por representantes. No entanto, para Jean-Jacques Rousseau, do século XVIII, deveria ser conferido diretamente aos cidadãos. Outra contribuição de Rousseau é sua concepção da figura do Estado, que ele caracterizou pela participação popular na elaboração das leis e na detenção do poder, apontando que sem estes elementos o Estado seria apenas de domínio dos detentores do poder, (Bobbio et al., 2008).

Esse processo de concepção democrática foi contínuo, surgindo os ideais da democracia liberal. Entre os principais pensadores estavam Benjamin Constant, Alexis de Tocqueville e John Stuart Mill. O pensamento democrático liberal tinha como ideal

a representatividade no exercício da democracia, sendo entendido como a única forma compatível com o Estado liberal, em contraponto à visão de Rousseau. Outra posição foi concebida pelos socialistas Karl Marx e Friedrich Engels, para eles, a democracia deveria possuir uma participação popular direta, através dos conselhos operários, sem a existência de qualquer sufrágio universal (Bobbio et al, 2008).

Assim, a partir do fim do século XIX, motivado pelos socialistas, prosperou a ideia da social-democracia, que propõe alcançar os interesses socialistas por meio do capitalismo, tendo como forma de buscar maior controle sobre o capitalismo e criar organizações econômicas focadas no interesse coletivo (BOBBIO et al, 2008). Dessas doutrinas a democracia se tornou compatível com suas formas sociais e a busca desses ideais. Atualmente, a maioria das democracias ocidentais assume a forma de uma democracia liberal ou uma social-democracia (Paramio, 2009).

Quando trazemos para abordagens contemporâneas em relação à democracia real, Joseph Schumpeter e Robert Dahl são referências no assunto. A visão de Schumpeter (1961), contrapõe a clássica de Rousseau, em relação à participação direta e o bem comum, como sendo algo fundamental. Em grande medida, essa contraposição advém da crítica à suposta racionalidade do cidadão médio, para o autor esse é ignorante e não conhecedor dos assuntos relativos à política e sociedade, independentemente de sua instrução, sendo uma escolha pela indiferença. Ainda, afirma que a democracia é um método não um fim em si mesma, devendo eleger os representantes e por estes ocorrer a vida política.

Quando abordamos a visão de Dahl (1997), este autor traz a pluralidade social, com nenhum grupo exercendo ação sobre o todo. Dada essa pluralidade, ela pela sua característica descentralizada colocaria limites a todos os grupos, sendo assim a liberdade política preservada através dos conflitos de interesses, mais alinhada com as visões clássicas de democracia. Dessa base conceitual surge um grupo de formas de governo: hegemônias fechadas; hegemônias inclusivas; oligarquias competitivas; e poliarquias. A mudança entre essas formas é entendida como um processo de democratização. Diante disso, a democracia necessitaria de um governo responsivo, liberdade de expressão, direitos políticos e instituições que

garantam essas liberdades à sociedade, de forma que ela se torne plural e inclusiva.

Sistema eleitoral e o presidencialismo de coalizão

É fundamental enfatizar, inicialmente, os fundamentos que ancoram as bases do sistema eleitoral brasileiro, pois, em maior ou menor medida, suas características impactam a formação do governo e seu funcionamento após o término das eleições. No que tange o Poder Executivo, o sistema eleitoral brasileiro é majoritário uninominal, o que significa dizer que, para os cargos de presidente, governador e prefeito e senador, cada partido apresenta apenas um nome para concorrer às eleições e, após a conclusão da votação, o mais votado ficará com o cargo. No que se refere às eleições para o poder Legislativo, aqui compreendidos os pleitos para vereador, deputado estadual e deputado federal, o país conta com um sistema proporcional de lista aberta. Isto é, os partidos apresentam uma lista de todos os candidatos aos eleitores para que estes escolham em quem votar.

Nos demais, no entanto, cada vaga depende do quociente eleitoral, que é determinado pela divisão do número de votos válidos apurados pelo número de lugares a preencher em cada circunscrição eleitoral, desprezada a fração se igual ou inferior a meio, equivalente a um, se superior. (Código Eleitoral, art. 106). Nas eleições proporcionais, contam-se como válidos apenas os votos dados a candidatos regularmente inscritos e às legendas partidárias” (Lei n. 9.504/97, art. 5º).

A representação proporcional é um sistema em que a proporção dos votos partidários é o objetivo principal. Ou seja, um determinado partido ocupará o número de cadeiras parlamentares que correspondam diretamente aos seus votos, normalmente representados em listas abertas ou fechadas. Em uma votação em lista aberta, o eleitor pode indicar seu candidato favorito, além de escolher um partido político, já na de lista fechada, os eleitores não podem fazer a segunda escolha, e a ordem das listas é feita pelos próprios partidos (Nicolau, 2004).

Esse sistema é implementado para garantir que um número mínimo de representantes seja aceito nas eleições. Demonstrando que a democracia não é um regime apenas da maioria. O sistema

proporcional possui cálculos para chegar ao resultado, sendo complexo, e muitos acreditam que é responsável pela representatividade, ampla capacidade democrática e respeito às minorias. Nesse contexto, é utilizado como uma forma de maximizar o aproveitamento de todos os votos, pois os votos recebidos pelos candidatos que não foram eleitos podem contribuir para que o partido ou coligação conquiste uma vaga. O sistema de representação proporcional foi fundamental para o processo de redemocratização do país após a ditadura militar (1964-1985) (Nicolau, 2015).

Santos (2003) ainda endossa o fortalecimento da representatividade alcançado por meio do sistema proporcional e ressalta o papel da *accountability* porque as eleições presidenciais definem de forma clara e precisa quem é o responsável pela administração do país. Da mesma forma, o sistema proporcional maximiza representatividade, porque a separação dos poderes, combinada com o pluripartidarismo, estimulado pelo sistema proporcional, exige do chefe do Executivo negociação permanente com vistas à aprovação da agenda de governo (Santos, 2003).

Apesar das contribuições positivas do sistema representativo para o amadurecimento da democracia brasileira, destacam-se dois pontos críticos: a hiperfragmentação partidária e a redução da importância dos partidos nas campanhas eleitorais, visto que essas são centradas nos candidatos (Nicolau, 2015). A hiperfragmentação partidária é um dos principais desafios para o funcionamento do presidencialismo de coalizão, pois o multipartidarismo exacerbado aumenta o custo do Executivo para a formação de uma coalizão para governar, além de diminuir a estabilidade política dessa coalizão. Dessa forma, argumenta-se que esse sistema de governo estaria fadado à inoperância, pois o Congresso Nacional atuaria como um *veto player* em relação às iniciativas legislativas do Executivo. (Limongi, 1998)

Por outro lado, o Poder Executivo dispõe de diversos mecanismos para constituir uma coalizão que dê sustentação ao seu governo e a agenda vencedora nas eleições. Conforme observado por Limongi (1998, p. 85):

O Executivo domina o processo legislativo porque tem poder de agenda e esta agenda é processada e votada por um Poder Legislativo organizado de forma altamente centralizada em torno de regras que

distribuem direitos parlamentares de acordo com princípios partidários. No interior deste quadro institucional, o presidente conta com os meios para induzir os parlamentares à cooperação. Da mesma forma, parlamentares não encontram arcabouço institucional próprio para perseguir interesses particularistas. Ao contrário, a melhor estratégia para a obtenção de recursos visando retornos eleitorais é votar disciplinadamente.

Dessa forma, o arcabouço legislativo que estabelece a formação de bases de apoio no Legislativo para que o Executivo eleito possa implementar sua agenda e governar, também constitui ferramentas e poder de articulação para que o Executivo negocie sua coalizão. Os casos em que os presidentes eleitos tiveram mais dificuldades em constituir uma base disciplinada de partidos de apoio no Congresso Nacional parecem estar diretamente vinculados aos presidentes que tinham baixos índices de popularidade, como os ex-presidentes José Sarney, Fernando Collor, Itamar Franco e, mais recentemente, Dilma Rousseff. (Limongi, 1998).

Ainda, poderíamos argumentar que este efeito se verifica nas outras esferas também. Sejam processos de governo nos municípios ou estados, o modelo de coalizão acaba por ser buscado, particularmente, nos processos de transformações significativas. Por certo, menos visível que as discussões de cunho nacional e que impactam toda a nação, mas no âmbito local também se observa a necessidade de composições frequentes, a fim de dar amplitude na condução de projetos estruturantes.

Em certa medida essa ampla coalizão necessária no cenário de hiperfragmentação poderá ser mitigada através da cláusula de desempenho instituída pela Emenda Constitucional 97, que normativa quais partidos políticos poderão ter acesso ao Fundo Partidário e à propaganda gratuita, para aqueles que alcançarem as seguintes métricas nos pleitos eleitorais, conforme consta na Constituição Federal de 1988:

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 e observados os seguintes preceitos:

...

§ 3º Somente terão direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei, os partidos políticos que alternativamente:

I - obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 3% (três por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 2% (dois por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou

II - tiverem eleito pelo menos quinze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação.

A referida cláusula de desempenho passou a ser aplicada a partir das eleições de 2018, e atualmente a regra é de 11 (onze) deputados federais, em pelo menos 9 (nove) entes federados, ou, com no mínimo 2% (dois por cento) de votos válidos nas eleições para a Câmara dos Deputados, distribuídos novamente em pelo menos 9 (nove) entes federados, com um mínimo de 1% (um por cento) dos votos válidos em cada um deles. A regra não considera as votações para o Senado, e será aplicada gradativamente até o alcance por completo do dispositivo constitucional exposto acima, nas eleições de 2030 (Brasil, 1988).

Desta forma, nas eleições de 2022, apenas 12 (doze) partidos atingiram a cláusula de barreira (Brasil, 2022), estes continuam a existir, mas conforme exposto não serão mais sustentados com dinheiro público a partir de fevereiro de 2023. Assim, essa é uma importante medida para a diminuição da hiperfragmentação partidária, e a composição de blocos mais consolidados, tanto sob o prisma temático ideológico, quanto do funcional, pois para manutenção dos partidos eles detêm apenas três possibilidades: fusão, incorporação ou federação. Esta poderá ser uma importante medida em busca de uma coalizão em torno de uma agenda pública (Kingdon, 2003), e não apenas de uma coalizão fisiológica presente no presidencialismo de coalizão.

Política fiscal e o populismo fiscal

A política fiscal pode ser traduzida como o conjunto de medidas orçamentárias em que o governo arrecada, e gasta os recursos, por meio das receitas e despesas. Dessa forma tem como finalidade buscar a estabilização macroeconômica, a redistribuição da renda e a alocação

de recursos de forma eficiente. A primeira finalidade visa o crescimento econômico sustentado, com níveis baixos de desemprego, bem como a estabilidade dos preços na economia. A segunda finalidade busca uma redistribuição da renda de uma forma equânime, promovendo o desenvolvimento socioeconômico. E a última finalidade consiste em alocar os recursos em bens e serviços públicos, compensando eventuais falhas de mercado (Simonsen; Cysne, 2009).

Os resultados da política fiscal podem ser avaliados a partir de diferentes perspectivas, que podem se concentrar em medir a qualidade do gasto público e, determinar seu impacto no bem-estar dos cidadãos. Para tanto, diversos indicadores de fluxos podem ser utilizados para essa análise como os resultados principais e nominais, bem como, os indicadores de estoques, dívida líquida e dívida bruta. Há uma relação entre os indicadores de fluxos e de estoque, na medida em que os estoques são formados através dos resultados dos fluxos (Simonsen; Cysne, 2009).

Diante dessa estrutura de avaliação dos resultados fiscais, o resultado fiscal primário é a diferença entre as receitas primárias e as despesas primárias durante um determinado período. O resultado fiscal nominal, por sua vez, é o resultado primário acrescido do pagamento líquido de juros. Assim, fala-se que o Governo obtém superávit fiscal quando as receitas excedem as despesas em dado período; por outro lado, há déficit quando as receitas são menores do que as despesas (Simonsen; Cysne, 2009).

A política fiscal deve andar em conjunto com a responsabilidade fiscal, a utilização equilibrada dos recursos públicos possui na Lei de Responsabilidade Fiscal umas das grandes ferramentas institucionais (Brasil, 2000). Esse equilíbrio, nem sempre perseguido pelos governos, é fundamental para a gradual redução da dívida líquida em relação ao PIB, contribuindo de forma substancial para a estabilidade macroeconômica nacional, sob os mais diversos matizes econômicos, do câmbio à inflação. O equilíbrio perseguido nas contas públicas visa uma importante fonte para o aumento dos investimentos públicos, buscando de forma incessante reduzir os gargalos estruturais no Brasil (Brasil, 2020), e em consequência a redução da pobreza e da desigualdade.

Por sua vez, o populismo não possui uma definição própria, não sendo caracterizado com uma elaboração teórica orgânica e sistemática. Em diversos momentos é considerado uma consequência de um

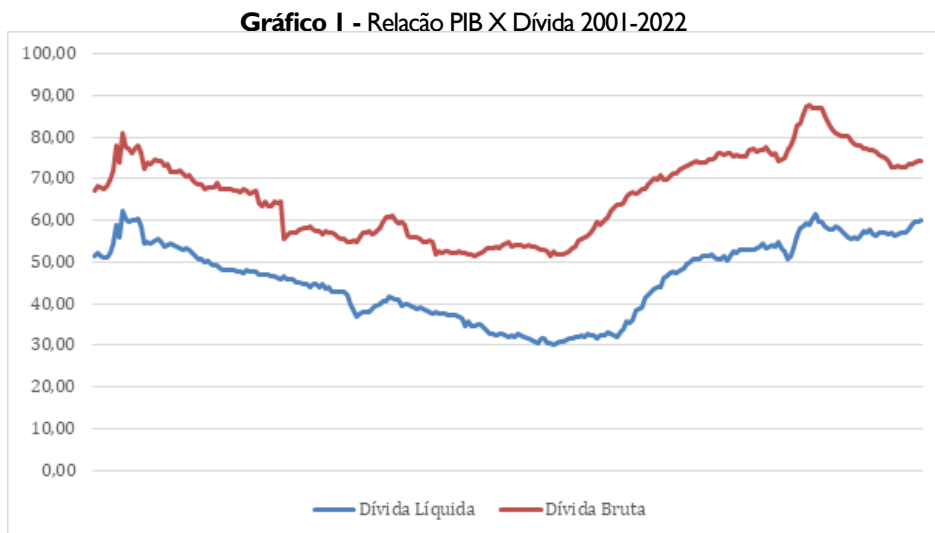
cômputo de ações, desta feita, de diversas maneiras ele é mais perceptível do que teorizado. Desta feita, a ideia central é mais aderente a uma retórica apenas para satisfação das massas, e conforme o uso cotidiano do termo, o populismo figura sempre como uma forma de manipulação ou promessa de realidades inconsistentes, variando conforme determinada retórica (Bobbio et al, 2008). A abrangência conceitual é tamanha que o termo é utilizado para grupos de direita e para grupos de esquerda.

Nessa esteira, como o populismo é uma interlocução direta com a sociedade, solapando as instituições, é de extrema importância verificar o povo brasileiro na teoria de Raymundo Faoro (2012), é apresentado como idealizado, e não como realidade. Como argumenta, o povo não constitui uma força contraposta ao Estado, e em forma diversa, busca no “pai do povo” as esperanças, de pobres e ricos, buscando a antecipação da vida em sociedade através da lei, a atividade econômica criada da teoria para a realidade. Vejamos o trecho acerca da relação do povo com o Estado na visão de Faoro (2012, p. 751-752):

O povo quer a proteção do Estado, parasitando-o, enquanto o Estado mantém a minoridade popular, sobre ela imperando. No plano psicológico, a dualidade oscila entre a decepção e o engodo [...] O nosso jurismo — escreve Nestor Duarte — como o amor a concepções doutrinárias, com que modelamos nossas constituições e procuramos seguir as formas políticas adotadas, é bem a demonstração do esforço por construir com a lei, antes dos fatos, uma ordem política e uma vida pública que os costumes, a tradição e os antecedentes históricos não formaram, nem tiveram tempo de sedimentar e cristalizar.

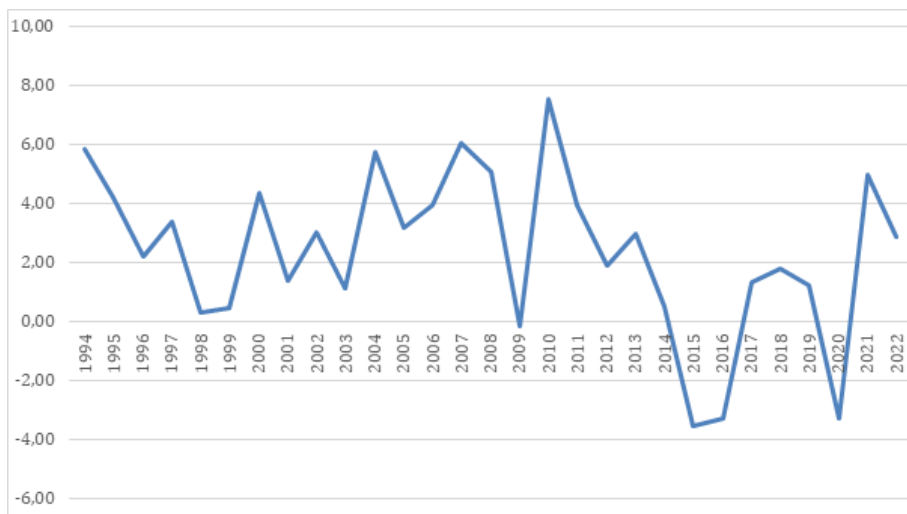
A partir da junção dos conceitos apresentados, surge a ideia de populismo fiscal. Essa prática é identificada com o aumento desmedido do gasto público para manter seu capital político, buscando respostas imediatistas às demandas complexas da sociedade. O Brasil é reconhecido por ser um país instável no campo fiscal, reforçando práticas patrimonialistas e clientelistas, de grupos organizados na administração pública que buscam seus próprios interesses sem qualquer relação com o coletivo ou sociedade (D’Ávila, 2022). Essas são relações nas quais a estrutura estatal é tomada e utilizada para perpetuar o poder de determinado grupo (Faoro, 2012). Os exemplos são aos montes como: obras desnecessárias, serviços redundantes,

nomeações espúrias, essas práticas elevam os gastos públicos, sem buscar a efetividade estatal, conforme práticas modernas na administração pública, (Pollit; Bouckaert, 2017). Vejamos a relação PIB e Dívida Pública entre 1994-2022:



Fonte: Bacen, 2023.

A dívida pública vem aumentando, em momentos de oscilação, porém não ligada a preocupações fiscais e sim a fatores endógenos. Ainda, a execução orçamentária é contínua e ininterrupta, e por isso o populismo fiscal é uma ferramenta poderosa na busca de alcançar a manutenção do poder. Com a má eficiência alocativa dos recursos finitos pode causar uma série de desestabilizações macroeconômicas. No curto prazo, pode gerar o aumento das taxas de juros dos títulos de dívida, aumentando o custo da dívida. No longo prazo afetam diretamente os investimentos no país, como a taxa mínima de atratividade no cálculo dos investimentos privados, a concorrência do setor público e do privado pelos recursos disponíveis para investimentos. Ainda, pode gerar inflação, aumento na carga tributária e em uma completa desestruturação da dívida, a moratória. E a alternativa para evitar esses cenários é o controle fiscal e a sustentabilidade da dívida pública, (Simonsen; Cysne, 2009). Vejamos o PIB no período entre 1994-2022:

Gráfico 2 - Variação do PIB nacional 1994-2022

Fonte: IPEADData, 2023.

A crescente alta da relação PIB x Dívida, somada ao baixo crescimento do PIB, demonstra que, conforme abordado anteriormente, os recursos públicos são mal alocados, não gerando qualquer crescimento ou desenvolvimento econômico. Podemos resumir na seguinte frase: gastamos muito e gastamos mal os poucos recursos públicos disponíveis no Brasil.

Consequências do modelo político para o crescimento e desenvolvimento econômico brasileiro

A falta de estabilidade política e a dificuldade na implementação de reformas têm impacto direto nos investimentos e no crescimento econômico do Brasil. A incerteza política afeta a confiança dos investidores, reduzindo o apetite por investimentos de longo prazo (Lima-de-Oliveira, 2009). A falta de clareza sobre as políticas econômicas futuras leva os investidores a adotarem uma postura mais cautelosa, o que pode resultar em menor entrada de capital no país e em projetos de investimento adiados ou cancelados (Figueiredo; Limongi, 2000).

Além disso, a dificuldade na implementação de reformas estruturais impede o país de alcançar todo o seu potencial de crescimento econômico.

As coalizões frequentemente se formam com base em interesses imediatos e de curto prazo, o que dificulta a aprovação de medidas impopulares, mas necessárias, para corrigir desequilíbrios fiscais e promover a eficiência do setor público (Lima-de-Oliveira, 2009). A falta de consenso político e a necessidade de concessões constantes entre os partidos da coalizão muitas vezes resultam em políticas públicas fragmentadas e sem uma visão de longo prazo, o que prejudica o ambiente de negócios e a confiança dos agentes econômicos (Figueiredo; Limongi, 2000). Essa dificuldade na implementação de reformas estruturais também mantém gargalos e obstáculos ao desenvolvimento econômico.

Questões como a burocracia excessiva, a carga tributária elevada e a infraestrutura deficiente não são adequadamente abordadas, dificultando o crescimento de setores produtivos e afetando negativamente a competitividade do país no cenário internacional. A falta de reformas nessas áreas limita o potencial de crescimento econômico sustentável do Brasil (Lima-de-Oliveira, 2009). O Brasil tem experimentado o presidencialismo de coalizão como sistema político dominante. Esse modelo tem sido marcado por múltiplos partidos políticos e a formação de coalizões para governar e aprovar leis. Ao analisar os aspectos econômicos históricos desse sistema no Brasil, é possível observar impactos significativos para o desenvolvimento econômico, quando comparado a países com sistemas políticos diferentes.

No contexto brasileiro, o presidencialismo de coalizão tem sido associado a desafios econômicos, como a instabilidade política e a dificuldade na implementação de reformas estruturais. A instabilidade política resultante das negociações complexas entre os partidos da coalizão afeta a previsibilidade das políticas econômicas, reduzindo a confiança dos investidores e afetando o crescimento econômico (Lima-de-Oliveira, 2009). A dificuldade na implementação de reformas, muitas vezes necessárias para corrigir desequilíbrios fiscais e promover a eficiência do setor público, tem sido uma característica desafiadora desse sistema político (Figueiredo; Limongi, 2000).

Comparativamente, em países com sistemas políticos diferentes, como o presidencialismo majoritário ou parlamentarismo, é possível observar resultados econômicos distintos. Por exemplo, em países com

presidencialismo majoritário, como os Estados Unidos, onde o presidente é eleito em uma eleição separada do Congresso, existe uma maior estabilidade política e a implementação de reformas econômicas é mais eficiente. Isso se deve à capacidade do presidente de governar com maior autonomia e alinhamento político com seu partido (Linz; Valenzuela, 1994). Em contrapartida, países com sistemas parlamentaristas, como a Alemanha, possuem uma maior estabilidade política devido à existência de partidos políticos mais consolidados e menor fragmentação partidária. Isso permite uma governabilidade mais sólida e uma maior eficácia na implementação de reformas econômicas (Shugart; Carey, 1992).

Abaixo, alguns exemplos de países desenvolvidos com sistemas políticos diferentes do Brasileiro que contribuíram para o crescimento e desenvolvimento econômico. Singapura adota um sistema político semipresidencialista, combinando elementos do presidencialismo e do parlamentarismo. O país é conhecido por sua estabilidade política e eficiência governamental, o que ajudou a impulsionar seu desenvolvimento econômico. A abordagem pragmática na implementação de políticas e a busca por um ambiente favorável aos negócios têm sido fatores-chave para seu sucesso econômico (Tan, 2018).

Já a Suécia possui um sistema político parlamentarista. A estabilidade política e a governança eficaz têm sido fundamentais para o desenvolvimento econômico do país. A Suécia é conhecida por seu bem-estar social, altos padrões de vida e investimentos em pesquisa e desenvolvimento. A cooperação entre partidos políticos tem permitido a implementação de políticas econômicas consistentes e de longo prazo (Vammalle; Rehm, 2015). Bem como a Alemanha também possui um sistema político parlamentarista. A estabilidade política e a cooperação entre os partidos políticos têm sido elementos cruciais para o desenvolvimento econômico alemão. O país é conhecido por sua indústria robusta, foco na educação e formação profissional, e pela eficiência do seu sistema educacional. Sendo uma das principais economias do mundo e tem um alto padrão de vida (Kindermann; Khurana; Roth, 2016).

O Canadá é outro país que adota um sistema político parlamentarista. O país possui uma reputação de estabilidade política e de respeito ao Estado de Direito, o que tem contribuído para o desenvolvimento econômico do país. O Canadá possui uma economia diversificada, com destaque para setores como energia, mineração, manufatura e

serviços financeiros. A abertura ao comércio internacional e investimentos estrangeiros tem sido uma estratégia importante para o seu crescimento econômico (Mintz, 2017).

Por outro lado, o México é um exemplo de país em desenvolvimento, assim como o Brasil, que adota um sistema de presidencialismo de coalizão, caracterizado pela formação de alianças entre diferentes partidos políticos para governar. Em termos econômicos, o México é considerado uma economia emergente, com uma economia diversificada que abrange setores como manufatura, serviços, turismo e petróleo. No entanto, o país enfrenta desafios socioeconômicos, como desigualdade de renda, pobreza e informalidade no mercado de trabalho (Banco Mundial, 2021).

Outro país pobre que adotou o presidencialismo de coalizão como sistema político é a Nigéria, que possui uma economia pouco industrializada, baseada em atividades primárias como agricultura e mineração, e possui desafios socioeconômicos significativos, como pobreza extrema, desigualdade e infraestrutura limitada. É possível observar que o presidencialismo de coalizão no Brasil nas últimas décadas tem apresentado desafios econômicos, como instabilidade política e dificuldade na implementação de reformas, que afetaram o desenvolvimento econômico do país. Em comparação com outros países que adotam sistemas políticos diferentes, como o presidencialismo majoritário ou o parlamentarismo, os resultados econômicos podem ser mais favoráveis devido à maior estabilidade política e à eficiência na implementação de reformas.

Conclusão

A tessitura deste artigo pretendeu fazer uma reflexão acerca das recentes críticas ao sistema de governo vigente: o presidencialismo de coalizão. Nesse sistema, o Presidente eleito deve negociar uma base de apoio no Congresso, constituindo uma maioria que dê sustentação ao governo e a agenda apresentada e votada pela população no período eleitoral. Após breve e objetiva revisão de artigos especializados no tema, identificamos os principais pontos do diagnóstico crítico ao presidencialismo de coalizão, como a hiperfragmentação partidária e a personificação dos políticos em detrimento dos partidos.

Conforme constatado, argumenta-se que a hiperfragmentação partidária aumenta o custo de negociação do Executivo para formação

de uma base de governo estável no Legislativo e, por isso, sua governabilidade estaria constantemente em risco. Complementarmente, a indisciplina partidária que alimenta esse risco é atribuída às regras eleitorais que favorecem a personificação dos candidatos em desfavor ao âmbito institucional dos partidos.

No entanto, o Poder Executivo dispõe de diversos mecanismos - como a edição de medidas provisórias - para induzir a aprovação e implementação de políticas públicas pelo Legislativo. Isto é, de maneira geral, o Executivo conta com amplo poder de agenda para fazer valer suas prerrogativas diante do Congresso, inclusive porque a Constituição de 1988 lhe confere poderes exclusivos para legislar sobre a disponibilidade orçamentária e outros temas.

Parece-nos, assim, que o conjunto de regras que ancora o atual sistema de governo fornece os mecanismos necessários para que o presidente eleito seja capaz de implementar sua agenda, tendo o Legislativo como base de apoio - e não o contrário. Entretanto, reformas que visam a diminuição do número de partidos com representação no Congresso Nacional, como aquela empreendida durante o governo de Michel Temer, tendem a contribuir com a diminuição da volatilidade no que tange a governabilidade dos presidentes brasileiros.

Outros aspectos aqui não investigados, mas que merecem desenvolvimento adicional em outros artigos, como a dependência do presidencialismo de coalizão de perfis carismáticos e com maior capacidade de articulação e a ausência de mecanismos que possam reavaliar o mandato do presidente eleito durante seu mandato também demandam atenção. Mesmo que seja um tema de grande complexidade, esta alternativa de reavaliação do mandato parece ecoar na sociedade brasileira que tem demonstrado um forte desejo de confirmação de expectativas que, em geral, se revelam grande frustração pela distância do que se prometeu e daquilo que efetivamente, após todas as alianças necessárias, ocorreu.

Ainda, somado aos fatores institucionais mencionados temos o populismo, que se caracteriza basicamente como uma forma de interlocução direta com a sociedade, solapando as instituições. E a sua principalmente vertente como ferramenta do presidencialismo de coalizão, o populismo fiscal. Como mencionado, é um instrumento que utiliza da política fiscal para manter seu capital político. Ora, se a ideia do presidencialismo de coalizão é buscar uma ampla base, nada mais direto e assertivo que utilizar os recursos públicos para consecução

destes objetivos, utilizando a estrutura estatal para consolidar o poder de determinado grupo.

Porém, a utilização desta ferramenta é nociva para a economia, a alocação ineficiente dos recursos pode causar uma série de desestabilizações macroeconômicas, como o aumentando o custo da dívida, afetam diretamente os investimentos no país, gera inflação, pode ensejar um aumento na carga tributária, sendo sempre o controle fiscal fundamental para a sustentabilidade da dívida pública. Mesmo que existam instrumentos fiscais, como a Lei de Responsabilidade Fiscal, não existe qualquer regra que possa evitar que sejam necessárias decisões para garantir a queda da taxa de juros, a redução da inflação e o crescimento econômico.

A utilização do orçamento público para manutenção do poder pode ser configurada como uma instituição extrativista, pois dificulta a alternância de poder e contribui para a má distribuição de recursos e poder. Disto, possibilitaria qualquer cidadão usufruir das oportunidades econômicas, convertendo esse impulso em força positiva, no entanto, com o orçamento cooptado e não direcionado para ações mais efetivas do Estado, esse poder de transformação fica totalmente mitigado. Em sociedades em que determinada parcela possui mais influência sobre o processo de tomada de decisões do Estado, esses mecanismos são cooptados pelas classes privilegiadas para fins de manutenção do *status quo*.

Por isso, talvez a solução para o sistema de governo brasileiro não esteja necessariamente na mudança de modelo, mas no aperfeiçoamento das atuais regras do jogo, como as relacionadas ao sistema partidário e eleitoral e às formas de utilização dos recursos públicos. A cláusula de desempenho pode ser uma das diversas medidas necessárias para facilitar a composição de coalizões do governo em torno da agenda política, e assim, buscar formas de medir os resultados das ações estatais e das políticas públicas implementadas, transformando a realidade social com instituições inclusivas e eficientes. Admitir a importância do presidencialismo de coalizão e a dificuldade de prescindir dele, mas ao mesmo tempo criar instrumentos para garantir que entregue um resultado melhor do que se tem experimentado até aqui, pois pode representar um custo excessivamente elevado para o nosso país, sejam eles institucionais ou econômicos.

Referências

- ABRANCHES, S. 1988. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, v. 31, n. 1, p. 5-38.
- ACEMOGLU, D.; ROBINSON, J. 2013. *Por que as nações fracassam: as origens da riqueza, da prosperidade e da pobreza*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- ALMEIDA, M. 2022. Cuidar das contas é cuidar das pessoas. Disponível em: <https://braziljournal.com/cuidar-das-contas-e-cuidar-das-pessoas/>. Acesso em: 21 dez. 2022.
- BACEN – Banco Central do Brasil. Brasília. Sistema Gerenciador de Séries Temporais. Disponível em: <https://www3.bcb.gov.br/sgspub/localizarseries/localizarSeries.do?method=prepararTelaLocalizarSeries> Acesso em: 14 nov. 2023.
- BANCO MUNDIAL. 2023. México. Disponível em: <https://data.worldbank.org/country/mexico>. Acesso em: 10 jun. 2023.
- BANCO MUNDIAL. 2023. Nigéria. Disponível em: <https://data.worldbank.org/country/nigeria>. Acesso em: 10 jun. 2023.
- BERTHOLINI, F.; PEREIRA, C. 2017. Pagando o preço de governar: custos de gerência de coalizão no presidencialismo brasileiro. *Revista de Administração Pública*, v. 51, p. 528-550.
- BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. 2008. *Dicionário de Política*. Brasília: UnB, 11ª edição.
- BRASIL. Agência Senado. 2022. 12 partidos e federações alcançam cláusula de barreira; 16 partidos ficam de fora. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/10/17/doze-partidos-alcancam-clausula-de-barreira-16-ficam-de-fora>. Acesso em: 11 jan. 2023.
- BRASIL. 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 27 Dez. 2022.
- BRASIL. 2000. Lei Complementar nº 101. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 27 Dez. 2022.
- BRASIL. Ministério da Economia. 2020. Secretaria de Estado de Produtividade, Emprego e Competitividade. Disponível em: <https://www.gov.br/produktividade-e-comercio-exterior/pt-br/ambiente-de-negocios/reducao-do-custo-brasil>. Acesso em: 27 dez. 2022.
- BUCHANAN, J.; TULLOCK, G. 1962. *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- DAHL, R.A. 1997. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: Edusp.

- D'ÁVILA, L.F. 2022. 10 Mandamentos: Do País que Somos Para o Brasil que Queremos. São Paulo: Almedina.
- DUTRA, A.B.B. 2021. Desvendando a estrutura do jogo: o papel dos relatores no presidencialismo de coalizão brasileiro. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-09042021-171224/en.php>. Acesso em: 11 janeiro 2023.
- FAORO, R. 2012. Os donos do poder: formação do patronato brasileiro. São Paulo: Globo, 5. ed.
- FIGUEIREDO, A.C.; LIMONGI, F. 2000. Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional. Rio de Janeiro: FGV Editora.
- FREITAS, A.M. 2013. O presidencialismo da coalizão. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.
- IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. IPEADData. Brasília. Produto interno bruto (PIB) a preços de mercado: variação real anual. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx> Acesso em: 14 nov. 2023.
- KINDERMANN, F.; KHURANA, R.; ROTH, F. 2016. Education and the German labour market: Microeconomic evidence from Germany. *Education Economics*, v. 24, n. 6, p. 615-634.
- KINGDON, J.W. 2003. Agendas, alternatives and public policies. Ann Arbor: University of Michigan, 2. ed.
- LIMA-DE-OLIVEIRA, R. 2009. O presidencialismo de coalizão e o desenvolvimento econômico no Brasil. São Paulo: Editora UNESP.
- LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A.C. 2017. A crise atual e o debate institucional. *Novos estudos CEBRAP*, v. 36, p. 79-97.
- LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A.C. 1998. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. *Lua Nova: revista de cultura e política*, p. 81-106.
- LINZ, J.J.; VALENZUELA, A. 1994. The breakdown of democratic regimes: Chile. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- MINTZ, J.M. 2017. Canada: A resilient country in turbulent times. *Canadian Tax Journal*, v. 65, n. 3, p. 669-683.
- NICOLAU, J.M. 2004. Sistemas eleitorais: uma introdução. FGV.
- NICOLAU, J.M. 2015. Como aperfeiçoar a representação proporcional no Brasil. *Cadernos de Estudos Sociais e Políticos*, v. 4, n. 7, p. 219-239.
- PARAMIO, L. 2009. La socialdemocracia. Madrid: Catarata.
- POLLIT, C.; BOUCKAERT, G. 2017. Public management reform: a comparative analysis. New York: Oxford University Press.
- POWER, T.J. 2010. Optimism, pessimism, and coalitional presidentialism: Debating the institutional design of Brazilian democracy. *Bulletin of Latin American Research*, v. 29, n. 1, p. 18-33.

- SANTOS, F. 2003. Em defesa do presidencialismo de coalizão. Reforma política no Brasil—realizações e perspectivas, p. 19-38.
- SCHUMPETER, J.A. 1961. Capitalismo, Socialismo e Democracia. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura.
- SHUGART, M.S.; CAREY, J.M. 1992. Presidents and assemblies: Constitutional design and electoral dynamics. Cambridge: Cambridge University Press.
- SIMONSEN, M.H.; CYSNE, R.P. 2009. Macroeconomia. São Paulo: Atlas, 4. ed.
- SOWELL, T. 2012. Lies: Lifeblood of politics. The Orange County Register. Disponível em: <https://www.ocregister.com/2012/05/23/thomas-sowell-lies-lifeblood-of-politics/>. Acesso em: 10 janeiro 2023.
- TAN, K.P. 2018. Governance and politics of Singapore. New York: Palgrave Macmillan, 2nd ed.
- VAMMALLE, C.; REHM, P. 2015. Welfare state reforms seen from below: Comparing public attitudes and organized interests in Britain and Germany. Social Politics, v. 22, n. 2, p. 214-241.
- VIEIRA, G.A.S. 2017. Bases e dilemas institucionais do presidencialismo de coalizão. Brasília julho–setembro/2017, p. 117.
- WOO-CUMINGS, M. 1999. The developmental state. Ithaca: Cornell University Press.